مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الأردنية

دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣

إعداد :

ضامن محمد عقله الهاشم

إشراف:

الدكتور حمدي القبيلات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً للمتطلبات منح درجة ماجستير في القانون العام

كلية الدراسات القانونية العليا

جامعة الإسراء الخاصة ٢٠١٠

قَالَ رَبِّ اشْرَحْ لِي صَدْرِي {٢٥} وَيَسِّرْ لِي أَمْرِي {٢٦}

وَاحْلُلْ عُقْدَةً مِّن لِّسَانِي {٢٧} يَفْقَهُوا قَوْلِي {٢٨}"

صدق الله العظيم

سورة طه الايات ٢٥ ، ٢٦ ، ٢٧ ، ٢٨

قال أرسطو: "على قدر بصيرة العقل يرى الإنسان الأشياء, فالسالم العقل يرى الأشياء على قدر حقائقها, والنفس اللئيمة ترى الأشياء بطبعها".

وقال المتنبي:

ومن يك ذا فم مر مريض يجد مرا به الماء الزلالا

وقال أرسطو: " النفس الذليلة لا تجد ألم الهوان, والنفس العزيزة يؤثر فيها يسير الكلام".

وقال المتنبي:

من يهن يسهل الهوان عليه ما لجرح بميت إيلام

شكر وتقدير

أشكر الله سبحانه وتعالى على نعمه وجزيل عطائه وفضله.

اتوجه بجزيل الشكر, والامتنان لأستاذي الدكتور حمدي القبيلات على تقبله الأشراف على رسالتي هذه, والذي منحني من وقته وجهده وعلمه الكثير مما كان له كبير الأثر في إبراز هذه الرسالة بهذا الشكل ، كما وأقدم خالص شكري وتقديري الى أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذه الرسالة وتحمل عبء دراسة ومراجعة ومناقشة هذا البحث ، كما واتقدم بجزيل الشكر الى كل من رائد ابو ربيحة ومهند أبو مراد من هيئة مكافحة الفساد, والى كل من قدم لي مساعدة وساهم في إخراج هذا البحث الى حيز الوجود.

الاهداء

إلى روح والدي........... وأقول فيه ما قاله أبو تمام في رثائه محمد بن حميد الطوسي

كذا فليجلّ الخطب وليفدح الأمر وليس لعين لم يفض ماؤها عذر

توفيت الآمال بعد محمد وأصبح في شغل عن السفر السفر

تردى ثياب الموت حمرا فما أتى لها الليل الاّ وهي من سندس خضر

والى والدتي نبع الحنان

والى كل من حاول مساعدتي وفرح لفرحي .

بسم الله الرحمن الرحيم

قَالَ رَبِّ اشْرَحْ لِي صَدْرِي{٢٥} وَيَسِّرْ لِي أَمْرِي{٢٦}

وَاحْلُلْ عُقْدَةً مِّن لِّسَانِي{٢٧} يَفْقَهُوا قَوْلِي{٢٨}"

صدق الله العظيم

دعـاء

اللهم اجعل خير زماني آخره،وخير عملي خواتمه، وخير أيــامي يوم ألقاك،اللهم لاتــدعني في غمرة، ولا تأخــذني على غرة، ولا تجعلني من الغافلين".

بسم الله ويه نستعين وعليه نتوكل واليه ننيب

الحمدلله رب العالمين حمداً كثيراً على فضله ودوام نعمه والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى اله وصحبه الأخيار ومن سار على نهجه بإحسان إلى يوم الدين.

أما بعد:ـ

يسعدني في هذا اليوم ومن الواجب وعرفان بالجميل علي ان أسجل جزيل شكري وامتناني للدكتور حمدي القبيلات المشرف على هذه الرسالة الذي منحني كل الرعاية والاهتمام ولم يبخل علي بأي توجيه ونصح أثناء فترة تحضيري لهذا البحث وجزاه الله عني خير الجزاء.

كما وأتقدم بجزيل الشكر والتقدير والعرفان إلى أعضاء اللجنة الموقرة لقبولهم مناقشة هذه الرسالة متحملين عبء قراءتها وتمحيصها وتبيان أوجه القصور فيها وتنبيهي له لكي تخرج هذه الرسالة بشكلها المقبول وانتم بتوجيهاتكم وانتقاداتكم لما جاء فيها من مواضع ضعف ترسمون لنا بذلك صوره مشرفه لما يتحلى به أهل العلم من خلق رفيع وعلم نافع وإنني أقدم لكم أيها السادة مشرفا ولجنه مرة ثانيه شكري وتقديري لكم بصفتكم أساتذتي ومعلمي في مرحلة البكالوريوس والماجستير وكل واحد منكم جلست أمامه طالب أتعلم منه مقررات الدراسة وأتعلم من كل واحد منكم معارف أخرى كما أقدم عظيم شكري إلى جميع أساتذتي ومن لهم علي فضل في تحصيلي العلمي .

أما بعد:

فأنني تناولت في رسالتي هذه موضوع في غاية الأهمية والخطورة بمكان ألا وهو ظاهرة الفساد بكافة أشكاله وأسبابه وطرق محاربته لما لهذا الوباء من أثار خطيرة تنتشر بصورة واضحة و سريعة فالكل يعلم خطورة الفساد وآثاره السلبية ولا أغالي إذ أقول آثاره الكارثيه فالفساد له أشكال متعددة وأسباب مختلفة وأثار خطيرة ومتنوعة ولعل من أهم أشكاله الفساد الإداريوالمالي والذي غالباً ما تكون الإدارات العامة ساحة رحبة ينتشر فيها بكل سهولة وبساطه ويتغلغل في جميع مناحي العمل العام ولا يسلم منه القطاع الخاص إلا انه يأتي في مرتبه متأخرة ودرجه اقل من الوباء الذي يصيب القطاع العام وكذلك يعلم الجميع مدى تأثير الفساد وخطرة على مناحي الحياة كافه سواء كانت على المستوى الاقتصادي

والسياسي والاجتماعي بل وحتى على مستوى بقاء الدول نفسها فالشواهد كثيرة على مدى تأثير الفساد على بقاء الدول وزوالها فالشاهد الماثل للأعيان كيف كان الفساد سبب في انهيار دولة عظمى ليس بسبب عسكري بل كان انهيار اقتصادها هو السبب الأساس والاستبداد والفساد فخسرت البشرية عالمية بعض الأعمال السوفيتية ووقوع العالم في شراك العولمة الأمريكية المتصهينه وأثرها في زعزعة اقتصاديات بعض دول العالم التي لا تأخذ بالنزاهة والشفافية والعدالة في توزيع أسباب التنمية المستدامة على قدر من الإنصاف والعدل بين أفراد وتجمعات مكوناتها السياسية والاجتماعية مما كون أرضية خصبه لانتشار كافة أشكال الفساد سواء كان فساد أفقي صغير من جه وفساد عامودي كبير من جهة أخرى وفساد دولي وفساد محلي إذ أن لثورة التكنولوجيا والاتصالات دور هام في جعل الفساد ينتقل عبر الدول والقارات وان خيار الفساد في اغلبه لم يعد فرديا رغم خطورة مثل هذا النوع من الفساد بل انه أصبح فساد منظم وجماعي ترعاه جماعات لها امتداد خارجي بمجموعات تتقاطع مصالحها عبر بما يعرف بالعمولات على الصفقات التجارية الدولية والكل منا سمع عن صفقة ما يعرف باليمامة, والتي كانت قيمتها المادية تتجاوز المليار دولار ,هذا على مستوى الإقليمي والدولي, أما على المستوى المحلي فحدث ولا حرج, فالكثير يده في أموال الدولة العامة لا يتركها إلا صاحب ضمير او منتمي انتماء لا تزعزعه كافة مغريات الحياة ومؤمن روحاني بان هذا الوطن ومقدراته للجميع ويجب أن يبقى نتفيء ضلاله إلا أن هناك أسباب ودوافع قد تغري البعض وتدفع فئة إلى الفساد وهنالك فئة أخرى لا ترى في الوطن إلا لحظة يقتنصها لكي يحصل على الثراء السريع السهل .

وبما أن ذلك كذلك ولما أوردته والكثير لم اذكره وجب أن أتناول موضوع ظاهرة الفساد وخطورتها من خلال رسالتي المعنونة ((**مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الاردنيه دراسة مقارنه باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣**)).

وقد قسمت هذه الرسالة إلى ثلاثة مباحث في كل مبحث جهة من جهات الرقابة الإدارية والمالية لمكافحة الفساد كل حسب اختصاصاته وصلاحياته فكان المبحث الأول دور ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد ومقارنته باتفاقية الأمم المتحدة.

ويتضمن هذا المبحث(٦) ستة مطالب تناولت فيها نشأة الديوان وسنده القانوني وأهداف واختصاصات الديوان ووسائل وأنواع ألرقابهالتي يمارسها الديوان وفي المطلب السادس تناولت فيه تقيماً لعمل الديوان من انجازات والمعوقات التي تواجه ديوان المحاسبة في أداءه لعمله.

والمبحث الثاني هيئة مكافحة الفساد ودورها الرقابي في مكافحة الفساد وقسمة هذا المبحث إلى (٦)ستة مطالب تناولت فيها تعريف الفساد وأشكاله واسبابه والتنظيم القانوني لهيئة مكافحة الفساد وتشكيلها واختصاصاتها وفي المطلب الأخير كان تقييم أعمال الهيئة وفي المبحث الثالث دور ديوان المظالم في مكافحة الفساد وقد قسمت هذا المبحث إلى خمسة مطالب تناولت فيها تاريخ ديوان المطالب بالعصور القديمة والوسطى والحديثة كذلك التنظيم القانوني واختصاصات الديوان ووسائل ممارسته لمهامه وفي المطلب الرابع فتحدثت فيه عن مقارنة ما بين جهات رقابية تتشابه أعمالها مع أعمال ديوان المظالم مثل محكمة العدل العليا والمركز الوطني لحقوق الإنسان وفي المطلب الأخير كان تقيمي لعمل الديوان.

وفي الخاتمة

خلصنا من ثنايا هذا البحث إلى إن الفساد ظاهرة اجتماعية أزلية وجدت مع وجود الإنسان ، وان الفساد بكافة مظاهره وصوره وأشكاله ، يشكل عقبة كأداء تعرقل كافة الجهود الرسمية والشعبية الباحثة عن التطور الاجتماعي والاقتصادي والديمقراطي وحتى السياسي ، ويضع العصي في دواليب التنمية المجتمعية بمفهومها الشامل ، ويهدد امن واستقرار المجتمعات البشرية ، وينزع الثقة بين أفراد المجتمع وبين القائمين على تيسير أمورهم العامة.

ومنذ وجود الفساد وجدت جهود حثيثة لمكافحته منذ القدم حتى عصرنا الحالي ، ولقد تم إنشاء ديوان المحاسبة الأردني استجابة

لـنص المــادة (١١٩) مـن الدسـتور الأردنــي ليكـون احـد أدوات الرقابة المالية العليا علـى إيرادات ونفقات الدولـة بحيث تتواءم مع الأنظمة والقوانين ، وكذلك جاء إنشاء هيئـة مكافحـة الفسـاد استجابة لالتزام الأردن بالانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعـام ٢٠٠٣ ، وفـي عـام ٢٠٠٨ تـم إنشـاء ديـوان المظـالم ليكـون رديف لهذه الأجهزة والهيئات في مكافحة هذا الشر ، والذي يتفوق في خطورته على الإرهاب بكل أشكاله ، بل إنني اعتقد إن الإرهاب جزء أو صورة من صور الفساد .

وقـد وضـحت قـوانين هـذه الهيئـات الثلاثـة مـع الاختلافـات الموجودة فيها ، كيفية تشكيلها واختصاصاتها وسندها القانوني وآلية عملها .

النتائج :

وقد توصل الباحث من خلال هذا البحث الى جملة من النتائج من أهمها :

١ - إن قانون كل من ديوان المحاسبة وهيئـة مكافحـة الفسـاد وديوان المظـالم جـاءت قاصـرة عن أن تكـون رادعـة بمـا يكفـي وتكـون سـد منيع أمام الفاسدين ، وان القوانين لـم تـأت منسجمة مع اتفاقيـة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

٢ – إن هذه الجهات الرقابية مرتبطة بالسلطة التنفيذية بشكل مباشر ، مـع العلـم إن هـذه الأجهـزة مـن أول أولوياتهـا مراقبـة أداء هـذه السلطة التنفيذية بصفتها المسئولة عن إدارة أمور الدولـة ، وتستطيع هذه السلطة إنهاء خدمات أي من رؤساء هذه الأجهزة الرقابية.

٣ – إن صلاحيات الأجهزة الرقابية والمعنية بمكافحة الفساد لا تمتد لتشمل كافـة أوجـه الإيـرادات والنفقـات التـي تقوم بهـا أجهزة الدولـة والمؤسسات شبه الرسمية.

٤ – لـم توضـع النصـوص التشـريعية لحمايــة ومكافئــة الشــهود والمبلغين عن حـالات الفسـاد ، ولا يوجد نصـوص تشجع مثل هذه الأعمال من قبل الأشخاص العاديين وفي القطاع الخاص.

٥ – لم تبـذل الأجهـزة الرقابيـة العنايـة الكافيـة فـي نشـر الـوعي بـين النـاس بخطـورة الفسـاد المـدمرة علـى الاقتصـاد الـوطني ، وبالتـالي

الأذى الذي يصيب الجميع ، والاهتمام بموضوع المحاربة الوقائية للفساد قبل وقوعه .
٦ – التداخل في بعض الصلاحيات والواجبات لهذه الأجهزة .
٧ – إن سرية التقارير السنوية عن الفساد، وعدم النشر يجعل الثقة بهذه الأجهزة من قبل العامة محل سؤال وعدم الاهتمام بما تقوم به الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد .
٨ – إن هيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم حديثة التجربة وقليلة الخبرة في ملاحقة الفساد ، وكذلك لا تملك الأعداد الكافية من الكوادر البشرية .

التوصيات :

ولقد توصل الباحث إلى عدد من التوصيات نعتقد أن الأخذ بها سيعزز من دور هذه الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد بأشكاله كافة :
١ – إعادة النظر بجهة ارتباط الجهات الثلاثة وبخاصة هيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم بحيث تكون مستقلة استقلال تام عن سلطات الدولة الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية ، وان يكون ارتباطها مباشرة مع جلالة الملك .
٢ – إخضاع المساهمات والمنح الدولية والقروض لرقابة ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد حيث أن هذه المنح ذات اثر كبير على الاقتصاد الوطني سلبا أو إيجابا .
٣ – إعادة النظر بالقوانين لكي تتواءم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ولكي تكون أكثر تشدد مع حالات الفساد ، ومحاولة إيجاد محاكم خاصة بالفساد .
٤ – منح رؤساء الجهات الثلاث وموظفيها التنفيذيين حصانة ضد العزل والملاحقة تمكنهم من أداء مهامهم دون خوف أو خشية من أي جهة كانت ، وذلك على غرار الحصانات الممنوحة لأجهزة وهيئات مكافحة الفساد في دول العالم ، وذلك انسجاما مع نص المادة (٣٠) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .
٥ – إيجاد نصوص واضحة في تشريعات الهيئة والدواوين لمعاقبة الجهات الإدارية والرسمية عن عدم الامتثال أو الرد على توجيهات واستيضاحات الجهات الرقابية في الأوقات المحددة بالقانون.

٦ – النص صراحة في قانوني ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد على اختصاصهما بتلقي الشكاوي من المواطنين باعتبار الشكوى إحدى أهم مصادر المعلومات .

٧ – النص صراحة في قوانين الجهات الرقابية على حماية الشهود والخبراء والمبلغين عن حالات الفساد وإيجاد مكافئات مالية لهم وذلك انسجاما مع نص المادة (٣٢) والمادة (١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

٨ – التوجه نحو تعزيز النزاهة والشفافية والوضوح وعدم الاختباء خلف السرية لتكون مكافأة للفاسدين بدل فضحهم لتكون من عقوبات الفساد ، وان تنشر التقارير السنوية والدورية بكافة الوسائل المتاحة.

٩ – الاهتمام بوسائل الوقاية من الفساد ونشر الوعي نحو خطورة الفساد وضرره الذي يصيب الجميع بلا استثناء من الدولة والشعب حتى تكون محاربة الفساد مسؤولية وطنية يتحملها الجميع.

١٠ – النص في قانون هيئة مكافحة الفساد على ان بحثها في مشروعية أي قرار إداري يوقف مدة الطعن بهذا القرار كي لا يتحصن بمضي الوقت .

١١ – اعتماد نصوص قانونية تضمن حق المتضررين من أفعال الفساد بالمطالبة بالتعويض سواء كانوا هيئات أو أفراد أو دول .

١٢ – إعادة النظر بنص الفقرة (د) من المادة (٤) في قانون هيئة مكافحة الفساد (مكافحة اغتيال الشخصية) حيث انها تحمل أكثر من معنى ومن تفسير ، وقد تكون حماية للمفسدين والمتنفذين .

وفي النهاية أقدم اعتذاري بسبب الاستعجال ومداهمة نهاية الفصل ووجوب المناقشة قبل نهاية الشهر حتى لا يترتب علي التزام مالي آخر مما سبب بعض الأخطاء والهفوات بكافة أشكالها .
والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

الفهرس

الملخص

تناولت هذه الرسالة موضوعا على قدر من الأهمية والخطورة الا وهو مكافحة الفساد المالي والإداري في ضوء التشريعات الأردنية دراسة مقارنة باتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، وذلك بهدف بيان موائمة ونجاعة هذه القوانين في مكافحة الفساد ومحاربته ، وكذلك مدى انسجامه مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، وكذلك الحال تبيان ما اضافته هذه القوانين والهيئات والدواوين من جديد في ضوء التشريعات من جهة ، وفي ضوء الواقع العملي من جهة اخرى، قياسا بما بذلته الدولة والحكومات الأردنية المتعاقبة من محاولات سابقة لمكافحة الفساد ، وكذلك بيان مدى تعاون الجهات الادارية العامة والخاصة مع هذه الأجهزة المعنية لمكافحة الفساد من خلال توجيهاتها وملاحظاتها واستيضاحاتها ، وقد تم تقسيم الدراسة الى ثلاثة مباحث ، تناول المبحث الاول دور ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد ، وفي الثاني هيئة مكافحة الفساد ودورها الرقابي في مكافحة الفساد ، وفي الثالث مناقشة دور ديوان المظالم في مكافحة الفساد ومقارنتهم باتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

وخلصت الرسالة الى جملة من النتائج كان من اهمها ان هذه الاجهزة المعنية بمكافحة الفساد تتبع بشكل مباشر للسلطة التنفيذية ، وهذا يقلل من فعاليتها ، وكذلك ان قوانينها قاصرة في بعض المواد وعدم انسجامها مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، واخيرا افترضنا جملة من التوصيات لمعالجة ما نعتقد انها جوانب ضعف وقصور في القوانين وآليات العمل والتطبيق .

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

تشهد المجتمعات الإنسانية باختلاف أنظمتها أشكالا مختلفة من أشكال الفساد على مر العصور ، فهو كمفاهيم الخير والشر مرتبطة بالطبيعة البشرية، في أي مجتمع من المجتمعات. وقد أصبح الفساد في الوقت المعاصر بصوره المتعددة وباء ينتشر بصورة سريعة ويتخلل الأنظمة العامة والخاصة والسياسية والاقتصادية والاجتماعية وميولها الفكرية والمذهبية حتى بدا ظاهرة عالمية يجب القضاء عليها أو على الأقل الحد من خطورتها.

ولذلك أصبحت ظاهرة الفساد محور اهتمام مؤسسات أكاديمية وجهات عامة وخاصة مختلفة ، فقد برزت ظاهرة الفساد الإداري والمالي في الآونة الأخيرة نتيجة التغيرات المفاجئة التي مر بها المجتمع بأسره ، تلك المتغيرات التي اتسمت في ظل متغيرات العولمة وثورة الاتصالات بعدم الاتساق بالأخلاق والقيم والمفاهيم والعادات والتقاليد السائدة ، مما عكس آثارها المتعددة على اختلال البناء الاجتماعي والثقافي والاقتصادي ، لذلك لم يعد ذلك البناء يعمل في إطار تفاعلي متناغم ، بحيث تحقق التماسك والتكامل والتكافل الاجتماعي والإنساني الذي دعى إليه ديننا الحنيف.

وقد ظهرت أشكال عديدة من الفساد من أخطرها تفشي ظاهرة الفساد الاداري والمالي، واختراقها لجوانب النسيج الاجتماعي والسياسي لمعظم المجتمعات . وتكمن خطورة الفساد الإداري والمالي في تعدد أهدافه وصوره، فهو من حيث الأهداف إما يكون لتحقيق مأرب شخصية لفرد أو جماعة بعينها، أو أنه أسلوب لضرب الاقتصاد الوطني من خلال تخريب قطاع الإنتاج وتبديد الوفر المالي في الاقتصاد، فضلا عن الآثار السلبية العديدة على الصعيد الاجتماعي على أساس أن الفساد الإداري على هذا النحو هو معوق للمشاركة، وممهد للصعود الاجتماعي الزائف لبعض القوى دون إضافات حقيقية للإنتاج، وهو كذلك مدمر للوعي الوطني والمزيف له.

وان الفساد على هذا النحو إنما يطرح آثار معنوية في المجتمع ذات طابع سلبي، فمن الخطورة بمكان أن يصبح الفساد أو بعض ممارساته سلوكا اجتماعيا مقبولا، ومشروعا باعتباره "مرجله وشطارة" ، فمثل هذه المفاهيم تهدد التماسك القيمي والأخلاقي للمجتمع ، فتقوده إلى حالة من اهتزاز المعايير المنظمة

للسلوك الاجتماعي والضابط له حيث تسود النزعة الفردية وحتى الكسب السريع وبأي ثمن وبأي طريقة ، وهذه تعد مرحلة خطيرة ومدمرة على الاقتصاد والأمن الوطني والاجتماعي على حد سواء.

وما يدل على هذه الخطورة فقد أظهر تقرير اقتصادي للبنك الدولي[1] أن الدول العربية وحدها مسؤولية عن (٣٠%) من مجمل تكلفة الفساد في العالم، وهذه النسبة تقدر بما يتجاوز (٣٠٠) مليار دولار ، وقد كشفت منظمة الشفافية الدولية وهي من اكبر المنظمات غير الحكومية في العالم تعنى بمكافحة الفساد في تقرير لها نشر عام (٢٠٠٦) النقاب عن حجم الفساد في الدول العربية التي أصبحت الاسوأ في مجال مكافحة الفساد إذ أن جميع الدول العربية باستثناء أربعة دول حصلت على اقل من خمس نقاط من سلم الفساد والذي يتكون من عشر نقاط[2] . وفي الأردن بينت دراسة قام بها مركز الحكم الرشيد للدراسات عام (٢٠٠٦) أن ٦٧,٨% من عينة الدراسة يرون أن ممارسة الفساد في الأردن عالية جدا ، فيما رأى ٣٢,٢% من العينة أن ممارسة الفساد متوسطة أو ضعيفة ، ونتيجة طبيعية لهذا الوضع المتأزم الناتج عن تفشي ظاهرة الفساد وسرعة انتشاره ، فقد بذلت عدد من المنظمات والهيئات والمؤسسات الدولية جهود كبيرة خلال السنوات الماضية في محاولة بذل المزيد من الجهود لمحاربة هذه الظاهرة الخطرة ، لذلك عمدت الدول إلى تأمين الرقابة اللازمة على كيفية جباية وإنفاق هذه الأموال.

ولعل أهمية الرقابة على أموال الدولة إنما تنبع من أهمية هذه الأموال ذاتها يستوي في ذلك أن تكون هذه الأموال من أموال الدولة العامة أو الخاصة ذلك أنها عصب الحياة بالنسبة لكينونة الدولة ووسيلتها الأساسية في الحفاظ على وجودها .

فالرقابة المالية العليا من أهم الموضوعات التي تمس الكيان التنظيمي للدولة ذلك إنها ضرورة لازمة لحماية المال العام فضلا عن أن تنظيمها من ادق وأهم مشكلات التنظيم لما لها من اثر فعال على سلوك الافراد والجماعات ومما يعكسه ذلك من اثار على الاقتصاد القومي بوجه عام ، ومن أبرزها وأقدمها على المستوى الوطني كان التفكير في ايجاد الضوابط العملية التي تمكن من تحقيق هذه الغاية ، وبناء عليه

---

[1] - www.menereport.com/ar/business

[2] - مركز الحكم الرشيد للدراسات بعنوان دراسة للرأي العام حول حالة الفساد في الأردن وفعاليات مؤسسات محاربته .

تم انشاء ديوان المحاسبة الاردني بناء على قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢ استنادا لنص المادة ١١٩ من الدستور الاردني .

وكذلك تم انشاء هيئة مكافحة الفساد بقانون رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ لتكون رديف ومكمل لديوان المحاسبة وكذلك انشاء ديوان المظالم بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ ليقوم بتقديم جهود في مجالات محددة للمحاولة من التخفيف من حالات الفساد هذا على المستوى الوطني اما على المستوى الدولي ، فقد تم اقرار اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ . ويهدف هذا البحث إلى بيان مدى نجاعة قانون ديوان المحاسبة وقانون هيئة مكافحة الفساد وقانون ديوان المظالم في علاج ظاهرة الفساد من جهة ، ومدى انسجامه مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد من جهة اخرى ، وكذلك بيان ما الذي اضافته قوانين هيئة مكافحة الفساد وقانون ديوان المظالم إلى الجهود السابقة لمكافحة الفساد واحكام الرقابة المالية والادارية.

أهمية الموضوع :

بناء على ما ذكرنا من أثار سلبيه على ظاهر الفساد المالي والإداري على السلوك الاجتماعي والمحلي والدولي. وخطورتها على مستقبل الدول وبقائها وعلى التنمية المستدامة بكافة أشكالها، ومدى أهمية مكافحة الفساد بجميع صوره وأسبابه، وبما للموضوع من أهمية بالغة على الاقتصاد الدولي واستقرار الأمن الوطني ، فإنه من الأهمية بمكان دراسة التشريعات الأردنية في مجال مكافحة الفساد ، ومدى ملائمة ذلك مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ .

محددات البحث (الإشكالية)

تكمن هذه الإشكالية في هذا البحث بقلة الدراسات وندرتها وعدم طرق هذا الموضوع على المستوى الوطني إلا في بحث وحيد بشكل متخصص وكذلك قلة المصادر والمراجع لمثل هذا الموضوع والذي يشكل أهميته بالغة وحساسة على استقرار الدول وبقائها .

منهج الدراسة

اعتمدت في هذه الرسالة المنهج الوصفي التحليلي المقارن ما بين الاجهزة الاردنية المعنية بمكافحة الفساد ، ومقارنتها باتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد .

مشكلة البحث

معرفة مدى موائمة وانسجام التشريعات الاردنية والجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد الاداري والمالي مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، ومدى اثار هذه التشريعات على الحد من ظاهرة الفساد وانتشارها ، وتقوم على ضعف قانون ديوان المحاسبة وقدمه وعجزه عن مواكبة التطورات الحديثة في مجال الرقابة المالية ، وذلك على الرغم من المحاولات غير المجدية لتعديل قانون الديوان بما يتلائم مع هذه التطورات ، وكذلك على ان قانون هيئة مكافحة الفساد الاردني تم اقراره من قبل مجلس الامة في دورته الاستثنائية لعام ٢٠٠٦ بشكل متعجل ولم يحظ بمناقشات مستفيضة وتمحيص كافي لاخراجه بالشكل المؤمل ، وكذلك قانون ديوان المظالم والذي تم انشاءه في عام ٢٠٠٨ والذي جاء كذلك نتاج اقرار متعجل ، ودون ان يشتمل على مواد ونصوص قانونية تسد النقص والتقصير الموجود في قانون هيئة مكافحة الفساد ، بل انه جاء اقل قوة من قانون هيئة مكافحة الفساد وديوان المحاسبة ، وجاءت هذه القوانين بشكل قاصر عن مواكبة تشريعات الدول الاخرى في هذا المجال ، وغير منسجمة تماما مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والتي صادق عليها الأردن في عام٢٠٠٤.

ولالقاء مزيد من الضوء على موضوع مكافحة الفساد في ضوء التشريعات الاردنية دراسة مقارنة فانني سوف اقوم بتناوله في أربعة مباحث على التوالي :

المبحث الأول : ماهية الفساد الاداري والمالي.

المبحث الثاني: دور ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد .

المبحث الثالث: هيئة مكافحة الفساد دورها الرقابي في مكافحة الفساد .

المبحث الرابع: دور ديوان المظالم في مكافحة الفساد .

ومقارنة هذه الاجهزة مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ .

المبحث الأول

ماهية الفساد الاداري والمالي

أن الفساد كذلك هو يشبه الوباء وإلامراض الخبيثة التي تفتك بالبشر والمجتمعات جميعا، وقد أصبح الفساد في الوقت الحاضر والمعاصر بصوره المختلفة وباء ينتشر بصورة سريعة، يفتك بكل الأنشطة العامة والخاصة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بل قد وصل في بعض الاوقات وفي بعض المناطق إلى جهاز القضاء نفسه .

والفساد هو احد اكبر التحديات في عصرنا ، وهو تحد ينبغي ويمكن مواجهته ولا توجد طرق مختصرة أو إجابات سهلة ، وسوف تلازمنا محنة الفساد بشكل أو بأخر ، وأننا نعي بأن الفساد يشكل إلى حد اكبر أو أصغر تهديدا ليس فقط للبيئة وحقوق الأنسان ، والمؤسسات الديمقراطية والحريات الاساسية بل أنه يقوض التطور ويعمق الفقر.

وإذا سمح له بمواصلة التحريض لأنظمة مشوهة يحكمها الجشع وليس حاجات الناس وزعزعة تطور القطاع الخاص ، فأنه سيؤدي حتى إلى التنكر لأهم الحاجات الأنسانية [١]

ونظرا لما للإدارة من دور كبير في عملية التنمية بالدول النامية فقد اهتم بها الكثير مما يكشف لنا عن جسامة مظاهر الفساد إلاداري في الدول النامية،فظهرت دراسات الفساد وغيرها من الدراسات التي تلقي مزيدا من الضوء على أبعاد مشكلة الفساد في الدول النامية[٢].

ولكي يكون هناك فساد يجب أن يتوافر ثلاثة عناصر أساسية :

العنصر الأول: يتعلق إلامر بشخص يشغل منصبا عاما سواء كان في منظمة حكومية أو غير حكومية أو خاصة .

---

[١] - بيتر ايغن – وهو رئيس مجلس مديري منظمة الشفافية الدولية التي أسسها عام ١٩٩٣.

[٢] - د . السيد علي شتا- الفساد الإداري ومجتمع المستقبل —— الطبعة الأولى ١٩٩٩ – مكتبة ومطبعة الإشعاع الدولية – ص ٤٢ .

العنصر الثاني: هو أن يحدث تعامل مع هذا الشخص كممثل لهذه الجهة يخالف عن عمد القواعد والقوانين المتبعة.

العنصر الثالث : يؤدي هذا الفعل من جانب المسؤول المخالف إلى تحقيق مصلحة أو منفعة خاصة له ولصالح جهة معينة.[١]

ولقد تتبع سمبسون فيرنر (simpson-werner) تطور مفهوم الفساد الإداري عبر ثلاث مدارس متمايزة فكريا هي :

١) المدرسة القيمية التي تؤكد المعايير الاخلاقية والقيم الدينية التي تحارب الفساد وتعده مرضا فريدا هداما للشخص.

٢) المدرسة الوضعية التي استندت إلى المنهج البنيوي الوظيفي في اطروحاتها، وعده الفساد ظاهرة طبيعية ومصاحبة للنمو، وثمنا لا بد من دفعه لدفع عجلة التنمية.

٣) مدرسة ما بعد الوظيفة والتي تسمى أيضا باللاتعديلية والتي ظهرت في الربع الأخير من القرن العشرين كرد فعل على تزايد الفساد وإنتشاره من جهة ، وعلى عيوب الفلسفة الذرائعية التي استندت اليها المدرسة الوظيفية من جهة أخرى.

ولقد أعاد رواد هذه المدرسة تأكيد المبادئ الاخلاقية والقيمية للوظيفة العامة أو الخاصة وعارضوا الافتراضات النظرية للوظيفتين محذرين الأكاديمين والمجتمع والدولة من التأثيرات المحددة للمنهج الوظيفي ومشددين في الوقت ذاته على ضرورة تطوير استراتيجيات متنوعة الأبعاد لمحاربة الفساد الإداري[٢].

والفساد لا يمكن ربطه أو حصره بنظام سياسي معين بل أنه أصبح يتسلل إلى كافة الدول ، سواء كانت ذات نظام سياسي رئاسي أو برلماني وديمقراطي، وتكمن خطورة الفساد في أنه يقوض الديمقراطية وسيادة القانون ، وكذلك فإنه يؤدي إلى التعدي الدائم على حقوق الأنسان والحريات العامة ، وهو كذلك

---

[١] - د . محمد عبد الغني حسن هلال – مقأومة ومواجهة الفساد – مركز تطوير الأداء والتنمية – مصر – (٢٠٠٦ – ٢٠٠٧) ص ١٠ .

[٢] - منفذ محمد داغر – علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومتطلباتها – دراسات إستراتيجية – تصدر عن مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإسلامية- العدد (٦٠) ص ٩.

معوق للمشاركة في اتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية العامة ، وممهد للصعود الأجتماعي الزائف لبعض القوى دون إضافات حقيقية للأنتاج .

وهو مخرب للوعي الوطني ومزيف له ومساهم في أحداث الاغتراب السياسي والاجتماعي ويكرس للاستغلال السياسي والاقتصادي وأن الفساد معوقا لعملية التنمية تمويلا وإدارة وأنتاجا وتوزيعا للأنتاج القومي ، وأن الفساد يفتح الطريق على مصراعيه لنفس الجريمة المنظمة والارهاب ، وكذلك لظاهرة الرشوة والاختلاس ، مما يجعل الأنتماء للأوطان موضوع غاية في الهشاشة وهذا موضوع خطير جدا ، الفساد عامل رئيس في قصور الاداء الاقتصادي وعقبة كبرى تحول دون التخفيف من حدة ظاهرتي الفقر والبطالة[١].

ومن أجل توضيح أكثر لماهية ظاهرة الفساد سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى عدة مطالب نستعرض فيها تعريف الفساد ، أشكال الفساد ، أسباب الفساد .

---

[١] - د . علي الدين هلال ، مفهوم الفساد السياسي دراسة استطلاعية مشار إليه / د .حسنين المحمدي بوادي - الفساد الإداري لغة المصالح – ص٦.

المطلب الاول

تعريف الفساد

فسد – كتضرر وعقد وكرم فسادا فسودا ضد صلح فهو فاسد فسيد من فسدي والفساد اخذ المال ظلما والجذب والمفسدة ضد المصلحة[1]، ويقال ما دأبه غير الفساد في دينه ، وهذا الأمر مفسدة له أي فيه فساد وهم من المفاسد دون المصالح[2].

وفي الكتاب العزيز ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ [3] ". صدق الله العظيم

ويقال : الفساد نقيض الصلاح فسد يفسد فسدا فسادا فسودا فهو فاسد فسيد فيها والمفسدة خلاف المصلحة ، والاستفسار : خلاف الاستصلاح وقالوا الامر مفسدة لكذا أي فيه فساد[4].

وقال الله تعالى يَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَاداً ".[5]

ويقال أفسد فلان المال يفسده إفسادا وفسادا والله لا يحب الفساد وفساد الشيء إذا أباده.

أي إذا شددت على قدم قطعت أدبارهم مالم تحضر الادبار أي لم تمنع[6] ، وعرف الفساد أنه خروج الشيء عن الاعتدال سواء كان هذا الخروج قليلا أو كثيرا وأنه اخذ المال ظلما[1].

---

[1] - العلامة اللغوي مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزبادي ، القاموس المحيط الطبعة السادسة ، مؤسسة الرسالة لعام ١٩٩٨ (ص٣٦).

[2] - أبي القاسم جار الله محمود بن عمر بن أحمد الزمخشري – أساس البلاغة ، الجزء الثاني ، دار الكتب العلمية الطبعة الأولى ١٩٩٨، بيروت .ص ,٢٢

3 عن أبي سلمه عبد الله بن عمر عن الرسول صلى الله عليه وسلم – صحيح وضعيف سند الترمذي – محمد ناصر الدين الألباني.

[3]- سورة الروم الآية(٤١).

[4] - للإمام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد ابن عكرم ابن منظور الأفريقي المصري ، لسان العرب المجلد الثالث:دار صادر بيروت- بدون سنة نشر ص ٣٣٥.

[5] - سورة المائدة اية٣٣.

[6] - لسان العرب ابن منظور ص ٣٣٦.

أما الفساد اصطلاحا فأنه لم يوضع له تعريف محدد بالمعنى أو المفهوم الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم.

ولكن لخطورة ظاهرة الفساد وآثارها المدمرة في الاقتصاديات الدولية تطلب ذلك اهتمام منقطع النظير من جهات متعددة سواء على مستوى الباحثين في مختلف التخصصات المختلفة أو على مستوى المنظمات العالمية المهتمة في هذا الشأن ، وبناء على هذا الإهتمام فقد ظهر له بعض التعريفات كل حسب منظوره الشخصي وحسب الزاوية التي ينظر للفساد منها ، ومفهوم الفساد مركب ومطاط ويختلف مفهوم الفساد من مكان لأخر ومن ثقافة لأخرى.

فقد عرف (صموئيل هانتغتون Huntinghtom) صاحب كتاب صدام الحضارات فذهب إلى تعريف الفساد على أنه سلوك الموظفين الحكوميين الذين ينحرفون عن القواعد المقبولة لخدمة أهداف خاصة[٢] .

وقد ذهبت منظمة الشفافية الدولية[٣] لتعريف الفساد على أنه إساءة استخدام السلطة العامة لربح أو منفعة خاصة ، أو أنه عمل ضد الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة .

ويرى اتجاه آخر أن الفساد هو وسيلة لاستغلال الوظيفة العامة من أجل تحقيق منفعة ذاتية سواء في شكل عائد مادي أو معنوي من خلال انتهاك القواعد الرسمية[٤] .

ويعرف الفساد في مجال الخدمة المدنية بأنه إساءة استعمال السلطة الرسمية لأجل تحقيق مكاسب شخصية للموظف نفسه أو لإتباعه ، و ذلك بطريقة مخالفة للقوانين أو الأنظمة أو المعايير الاخلاقية السامية[٥] ، ويعرف الفساد وفقا لتعريف الأمم المتحدة هو إساءة إستعمال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة[٦] ، وقد عرف الفساد في موضع اخر بأنه " سوء استعمال أو استخدام المنصب أو السلطة للحصول

---

[١] - حمدي القبيلات – مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ – دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة دراسات المجلد (٣٥) العدد ٢ لسنة ٢٠٠٨ ص ٤١٤.

[٢] - صموئيل هاتنغون / النظام السياسي لمجتمعات متغيرة سمية فلو (مترجمة) بيروت دار الساقي ١٩٩٣- مشار إلية, عماد صلاح الدين عبد الرزاق – الشيخ داوود الفساد والإصلاح- صـ٧٧.

[٣] - الشفافية الدولية – منظمة غير حكومية تناهض الفساد .

[٤] - - د. حسين المحمدي - الفساد الإداري لغة المصالح دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية لعام ٢٠٠٨ص ١٦.

[٥] - أ-د- إبراهيم عبد العزيز شيحا- أصول الإدارة العامة- نشأة المعارف – ٢٠٠٤ ص ١٤-١٥.

[٦] - د حمدي القبيلات – مرجع سابق – ص٤١٤.

على أو إعطاء ميزة من أجل تحقيق مكسب مادي أو قوة أو نفوذ على حساب الأخرين أو على حساب اللوائح أو القواعد القائمة[١].

أما مجلس أوروبا فعرف الفساد بأنه " الرشوة أو أي سلوك أخر له صلة بأشخاص يعهد إليهم بمسؤوليات في القطاع العام أو الخاص ، ويمثل إنتهاك لواجباتهم النابعة من مراكزهم كموظفين أو مستخدمين في القطاع العام والخاص بهدف الحصول على مزايا غير مستحقة لأنفسهم أو للأخرين[٢] .

وقد عرف الفساد كذلك على أنه : إتيان كل ما نهى عنه وحرمه الشرع والقانون والنظام العام للمجتمع أو المساهمة أو المشاركة في ذلك أو التسبب فيه أو الامتناع عن القيام بالاعمال التي يؤدي تركها إلى إخلال بالنظام العام للمجتمع أو المساهمة أو الاشتراك في ذلك أو التسبب فيه[٣] .

وقد عرف الفساد الاداري وفقا لاتجاهين احدهم متعصب أو متشدد واخر متساهل على النحو التالي أن الفساد إلاداري – مجموعة من إلاعمال المخالفة الهادفة إلى التأثير بسير الادارة العامة أو قراراتها أو أنشطتها بهدف الاستفادة المادية المباشرة أو الأنتفاع غير المباشر[٤] .

أما الاتجاه المتساهل فقد عرفته على أنه:- سلوك إداري لا رسمي بديل للسلوك الاداري الرسمي تحته ظروف واقعية، ويقتضيه التحول الاجتماعي والاقتصادي الذي تتعرض له الجمعيات ، أو هو: تصرف مقبول ومرغوب من قبل طرفين تعجز الطرق الرسمية والاساليب التقليدية عن تحقيق مصالحها أو الوصول إلى أهدافها الشخصية[٥] .

فيما عرفه فيتو تانزي بأنه سوء استخدام السلطة الممنوحة لمصلحة خاصة، ويمكن كذلك وصفه بأنه يمثل عدم التزام بمبدأ عدم تدخل علاقة شخصية أو عائلية في اتخاذ القرارات الاقتصادية، سواء من قبل وكلاء اقتصاديين خاصين أو مسؤولين حكوميين[٦] .وقد عرف في موضوع أخر بأنه سلوك غير طبيعي يحدث

---

[١] - د- محمد مصطفى سليمان - حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري – الدار الجامعية – الإسكندرية – ٢٠٠٦-ص ٣٢.

[٢] - www.ab-liwa.com

[٣] - عبد الكريم عبدا لله المومني - الإصلاح والتطوير الإداري في المؤسسة التربوية ، الطبعة الأولى ٢٠٠١ ، المكتبة الوطنية ، ص ١٠٣ .

[٤] - د- عامر الكبيسي – الفساد والعولمة تزامن لا تؤامة- المكتب الجامعي الحديث – ٢٠٠٥ ص ٩ .

[٥] - د. عامر الكبيسي- المرجع السابق- ص١٠ .

[٦] - فيتو تانزي, في الفساد، النشاطات الحكومية والأسواق، ورقة عمل الصندوق النقد الدولي ، أيار ١٩٩٤ منشورات كتاب المرجعية/ الشفافية الدولية/ جير يمي بوب إعداد باسم سكجها، ٢٠٠٢ ص٢٨ .

عندما يحاول شخص ما وضع مصالحه الخاصة أيا كان موقعه فوق المصلحة العامة أو فوق القيم التي تعهد بخدماتها[١] .

وقد أحسن المشرع الإردني صنعا عندما لم يضع تعريف محدد للفساد في قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة (٢٠٠٦). رغم ذكره لبعض صور وأشكال الفساد ،وهذا الموقف يحسب للمشرع الإردني لأنه لا يوجد أي تعريف محيط بجميع جوانب ظاهرة الفساد ولأن التعريف ليس من عمل المشرع بل هو من أعمال الفقهاء.

وكذلك الحال فإن اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لم تعرف الفساد وإنما اكتفت بذكر طائفة من الافعال التي تعد من جرائم الفساد مثل الرشوة وسوء استعمال الوظيفة والثراء غير المشروع والاختلاس، وكذلك استغلال الموظفين لنفوذهم الفعلي أو المفترض للحصول من الادارة على مزية غير مستحقة وكذلك بتبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية... الخ.

وتحث اتفاقية الامم المتحدة والتي تتكون من (٧١) مادة الدول الاطراف ضمن عدة أمور على إبرام اتفاقيات واتخاذ تدابير ثنائية ومتعددة الاطراف لتعزيز فعالية التعاون الدولي لتحقيق أهدافها وبخاصة في مجال أنفاذ القانون وتقديم المساعدات الفنية والتقنية وتبادل الخبرات والتجارب والمعلومات وإجراء التحقيقات المشتركة وتحديد آليات للاسترداد المباشر للممتلكات وغيرها[٢] ، وهذه الاتفاقية تعد من أهم الوثائق الدولية لمكافحة الفساد والتي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة للمنظمة الدولية في العام ٢٠٠٣[٣].

[١] - حسن أبو حمود، الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية ، مجلة جامعة دمشق – المجلد ١٨، العدد الأول لعام ٢٠٠٢– ص٤٤٧.

[٢] - www.arabic.cnn.com

[٣] - www.adalen.com

المطلب الثاني

أشكال الفساد

تتعدد اشكال وصور الفساد متعددة بحسب الزاوية التي ينظر له منها ويأتي في مقدمتها ما يلي :

أولا : الفساد الافقي والفساد العمودي .

يتشكل الفساد وفقا لدرجة من يمارسه إلى فساد أفقي أو فساد صغير أو فساد (البقاء) والذي يمارسه موظفون عموميون ممن يتقاضون أجورا ضئيلة ويعتمدون على دفعات صغيرة من الجمهور لإطعام عائلاتهم ودفع بعض الرسوم المطلوبة[1] ، بحيث يتطلب إنجازه لأية معاملة مهما كانت صغيرة تقديم رشوة للموظف أو المسؤول . وهناك فساد عمومي أو فساد كبير ويقوم به كبار المسؤولين ويتعلق بقضايا أكبر من مجرد معاملات إدارية يومية كما يهدف إلى تحقيق مكاسب اكبر من مجرد رشوة[2] صغيرة ، ويشتمل في الغالب رشاوي دولية وحسابات مصرفية " سرية" في الخارج ويتعزز هذا الفساد من قبل المصدرين من البلدان الصناعية على الأغلب[3] ، لذلك ينبغي على الحكومات والمواطنين إلا يتساهلوا إزاء هذه الاعمال ،وعليهم أن يتحركوا بنشاط لتمتين أنظمتهم الوطنية للنزاهة.

ثانيا: الفساد الدولي والفساد المحلي .

أن لثورة التكنولوجيا والمعلوماتية ولشبكات الاتصال عبر القنوات الفضائية والأقمار الاصطناعية وعنكبوتيات الإنترنت ، دور في جعل الفساد ينتقل عبر القارات والمحيطات بواسطة نقرة على فأرة تفوق سرعتها سرعة الضوء فخيار الفساد لم يعد فرديا أمام هذه المنظمة وتلك أو لهذه الدولة ونظريتها . فالفساد الجديد يألف العيش في كل بيئة . وأن اختلفت أساليبه وأشكاله والياته بحكم ترابط القوى المركزية المفسدة بأطرافها المتفاعلة معها والمستجيبة لإرادتها[4] . ويعتبر الفساد الدولي بحسب الشكل الذي يأخذ أبعادا واسعة

---

[1] - جيريمي بوب – كتاب المرجعية ،الشفافية الدولية-مواجهة الفساد –إعداد باسم سكجها ص١٢.

[2] - حمدي القبيلات – مجلة دراسات –مرجع سابق ص٤١٥.

[3] - جيريمي بوب – كتاب المرجعية, الشفافية الدولية– مرجع سابق– ص١٢.

[4] - د.عامر الكبيسي – الفساد والعولمة تزامن لا تؤامه – مرجع سابق ص ٧١.

النطاق فتصل إلى نطاق عالمي ضمن الاقتصاد الحر، وتظهر أكثر صوره في الترابط بين الشركات المحلية والدولية وبالدولة والقيادة السياسية بشكل منافع ذاتية متبادلة يصعب الفصل بينها ، ولذلك يعتبر هذا النوع من الفساد بالفساد الأخطر على الإطلاق وقد أشارت منظمة الشفافية الدولية في تقريرها لسنة (٢٠٠٤) إلى أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات ممارسة لأعمال غير مشروعة ، تليها الفرنسة ثم الصينية ثم الألمانية وذكر التقرير أيضا أن هناك جيشا من الموظفين في (١٣٦) دولة يتقاضون مخصصات منتظمة مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات[١].

والفساد المحلي يقصد به ما يمارس من مظاهر الفساد داخل حدود الدولة الواحدة وعادة أكثر من يمارسه هم صغار الموظفين الذين لا تصل ارتباطات وظائفهم خارج حدود الوطن[٢] ، وكذلك أشارت منظمة الشفافية الدولية في تقريرها لسنة ٢٠٠٩ الذي صدر في ألمانيا يوم الثلاثاء ١٧ (نوفمبر) تشرين الثاني لعام ٢٠٠٩ ، حيث تقول المنظمة أن البلدان الصناعية لا تستطيع الشعور بالرضا والادعاء بأنها تخلو من الفساد وأن ممارسات الفساد من رشي وغيرها تنتشر في الشركات الدولية الكبرى ، وأن أصحاب رؤوس أموال مشبوهة عادة ما يبيضونها ثم يهربونها إلى بلدان غنية بهدف توظيفها هناك ، وفي هذا الصدد تلاحظ المنظمة أن ما بين عامي١٩٩٠ و٢٠٠٥ ، كشف النقاب عن أكثر من ٢٨٣ شركة دولية كبرى تورطت في ممارسات الفساد مما كلف دافعي الضرائب نحو ٣٠٠ مليار دولار[٣] .

وفي التقرير السنوي للشفافية الدولية ...بارومتر الفساد العالمي...حيث استطلع القائمون على تقرير بارومتر الفساد العالمي (٧٣٠١٣٢) شخصا في ٦٩ بلد في الفترة ما بين تشرين الأول ٢٠٠٨/ تشرين الثاني ٢٠٠٩ حول وجهات نظر كبار المدراء التنفيذيين المعروف بمؤشر دافعي الرشوة ، وكان أهم ما توصلت إليه ما يلي:

١ : الفساد في القطاع الخاص بوصفه مصدر قلق للرأي العام .

أ. ٥٠% ممن استطلعت أرائهم ينظرون للقطاع الخاص بأنه فاسدا.

---

[١] - www.aci.org.jo/news-page.

[٢] - د. حمدي القبيلات –مكافحة الفساد– مرجع سابق ص ٤١٥.

[٣] - www.nscovemen.c

ب. ٥٠% يعتقد أن الرشوة تستخدم لصياغة السياسات لصالح الشركات.

ج. ٥٠% من العينة يستعدون لدعم الشركات غير الفاسدة .

٢ :الأحزاب والخدمة المدنية.

١- يعتقد معظم المستفتيين أن الأحزاب السياسية الأكثر فسادا وتليها الخدمات العامة .

٣ : تظهر الاستبيانات على امتداد العالم أن الرشاوي الصغيرة في ازدياد وأكثرها المقدمة لرجال الشرطة.

أ- واحد من كل ١٠ – دفعوا رشاوي خلال عام .

ب- ٤ من ١٠ دفعوا رشاوي يقارب ١٠٠% من دخلهم السنوي.

ج- أن منخفضي الدخل هم الأكثر عرضة لدفع الرشاوي .

د- يرى نصف من دفعوا رشاوي وجرى استفتائهم عدم فاعلية آليات مكافحة الرشوة .

٤: يرى الغالبية أن إجراءات الحكومات لمكافحة الفساد غير فاعلة[١].

١) يرى غالبية المستفتيين ٥٦% جهود حكوماتهم غير فاعلة و ٣١% يرونها فاعلة.

٢) لم تسجل تغيرات مهمة في نظرة الناس في العام ٢٠٠٩ لجهود حكوماتهم لمكافحة الرشوة مقارنة بعام ٢٠٠٧.

ثالثا : استغلال المنصب العام .

فقد يقدم بعض أصحاب المناصب الرفيعة والدرجات العليا في الدولة باستغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب ذاتية ويصبحون بمثابة رجال أعمال يستثمرون في وظائفهم على حساب الاهتمام ببرامج التنمية وتحقيق قدر من الرفاه الاجتماعي لمواطني دولهم[٢] .

رابعا: الاعتداء على المال العام .

---

[١] - www.nscovemen.c

[٢] - د . حمدي القبيلات – مكافحة الفساد – المرجع السابق – ص ٤١٥.

تبرز هذه الصورة من خلال لجوء رجال السياسة والحكم إلى منح تسهيلات للقطاع الخاص مقابل رشاوي والعمولات يحصلون عليها ، أو من خلال قيام بعضهم أو من يمثلهم بالاستيلاء على الممتلكات العامة أو استئجارها بمقابل زهيد. وأن استخدام العملات التي تدفع لوكلاء محليين هي مصدر الفساد الأكثر شيوعا في العمليات التجارية الدولية وهذه الممارسة لا تهدد سلامة عملية صنع القرار فحسب بل وتضيف أعباء جديدة إلى المديونية الوطنية ، فهؤلاء الذين يتلقون العمولات لا يدفعون سوى القليل من ضرائب الدخل أو لا شيء على الإطلاق ، وهكذا فأن الجمهور يخسر في الحالات الثلاث[1] .

خامسا : التهرب الضريبي والجمركي .

وهذا الشكل من أشكال الفساد لا يمكن له أن يتحقق إلا إذا كان هناك تنسيق وتعاون بين رجال الأعمال في القطاع الخاص والموظفين المختصين في الشؤون الضريبية والجمركية ، حيث يتخلص المكلفون بدفع الضرائب والرسوم الجمركية منها من خلال تقديم رشاوي للموظفين المختصين لتحصيل هذه الضرائب ، بحيث يحصل هؤلاء المكلفون على تخفيض في الضرائب أو الرسوم أو إعفائهم منها وفق استثناءات معينة أو تلاعب بالقوانين ، وكذلك فان التهرب الذي يتضمن غشا أو احتيالا يلجأ إليه المكلف بالضريبة عن طريق عدة طرق لكي ينفذ في فعلته، ومنها[2]الامتناع عن تقديم الإقرار الضريبي أو يتخلص من جزء من الضريبة بتقديمه إقرار لا يتفق وحقيقة الأمر أما في الضريبة الجمركية فيكون التهرب على صورة إدخال السلع المستوردة بأقل من قيمتها الحقيقة. وكذلك محاولة المكلف بدفع الضريبة بعد أن يحدد المبلغ الواجب الدفع للضريبة إخفاء أمواله أو تهريبها حتى يتعذر استيفاء الدين المستحق للضريبة[3].

سادسا : تهريب الأموال .

ففي بعض الدول النامية يقوم المسؤولون والحكوميون عادة بتهريب الأموال التي حصلوا عليها بطرق غير قانونية أو بطرق غير مشروعة إلى خارج أوطانهم ، وإلى مصارف وأسواق المال في الدول الأجنبية ، وخاصة في دول أوروبا وسويسرا تحديدا وكذلك إلى الولايات المتحدة الأمريكية لاستثمارها على شكل ودائع في بنوك تلك الدول مقابل فوائد مرتفعة أو شراء بعض الأسهم في شركات تلك الدول وذلك من

---

[1] - باسم سكجها – كتاب المرجعية الشفافية الدولية – ص ٩٠.

[2] - د . عادل العلي – المالية العامة والقانون المالي والضريبي – الجزء الأول – ص ١٧٩ .

[3] - د . عادل العلي – المالية العامة – المرجع السابق – ص ١٧٩.

اجل تأمين الفترة التي تلي الاستغناء عنهم او طردهم من السلطة ، وأن الصلة الخاصة بين مخططات تبييض الأموال والأنظمة المالية التي ينقصها التنظيم وبين الفساد قد انتقلت إلى مركز انتباه المجتمع الدولي ، ويعود ذلك إلى أن صلة اللاعبين الدوليين بنظام النزاهة الوطني لبلد ما تكون ملموسة أيضا في الظروف التي يكون فيها ببلد أجنبي سياسات وممارسات تؤثر سلبيا على بلدان أخرى ، مثل السماح بإجراء حسم ضريبي على الرشاوي التي تدفع في الخارج أو رفض اعتبار أن رشاوى المسؤولين الأجانب بواسطة مواطنيهم تشكل فعلا إجراميا[1] .

سابعا: اختلاس المنح والمعونات الخاصة .

حين يكون لبعض كبار مسؤولي الدول النامية مفوضين بحكم وظائفهم أو مناصبهم باستلام مبالغ كبيرة على شكل منح أو معونات لتلك الدولة يقوم بعضهم بتحويل جزء من المساعدات والمنح والقروض الخارجية إلى حساباتهم الشخصية أو إلى حسابات زوجاتهم أو أبنائهم بدلا من إدخالها في حسابات البنك المركزي للدولة ، وأن هذه الصورة من اخطر صور الفساد لضررها المضاعف على اقتصاديات الدول النامية[2] .

المطلب الثالث

أسباب الفساد

تتعدد الأسباب التي تؤدي إلى استشراء الفساد وسريانه في الدول النامية مثل الدول العربية عنها في الدول المتطورة ، فالاسباب التي تساعد على استشراء الفساد في الدول النامية تتباين إلى حد كبير عن الاسباب المدعمة لنمو الفساد في الدول الكبرى ، ويمكن لنا أن نعدد أهم أسباب الفساد فيما يلي :

أولا الأسباب الأخلاقية :- لقدكانت القيم والمبادئ النبيلة المتجذرة في النفس البشرية أهم رادع ذاتي للإنسان وفي حالة فقد الإنسان لهذه القيم والمبادئ فأنه يبتعد عن إنسانيته ويصبح فاسدا وخطرا في المجتمع[3] ، وقد

[1] - باسم سكجها – المساعدة المتبادلة ومحاولة تبييض الأموال – كتاب المرجعية – ص ١٢٨ .

[2] - د . حمدي القبيلات – مكافحة الفساد – ص ٤١٦ .

[3] - د . حمدي القبيلات – مكافحة الفساد – دراسة مقارنة – مرجع سابق – ص ٤١٦.

دعانـا ربنـا عز وجل عن البعد عن الفسـاد والـذي هو نتـاج فسـاد البشر لأنـه مفسد للعقل والمـال ولمفـاهيم الشريعة الغراء وبين عز وجل أن الفساد ما هو إلا نتاج فساد بني البشر فقال تعالى(ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ)[1] ومن النهي الشديد لنبينا قول الرسول –صلى الله عليه ويسلم- : "لعن الله الراشي والمرتشي "[2] وكذلك قوله عليه السلام "ما بال العامل نبعثه فيجيء فيقول هذا لكم وهذا اهدي إلي إلا جلس في بيت أمه وأبيه فيرى أيهدى له أم لا "[3] . ولا يفوتنا في هذا المقام أن ديننا الحنيف وضح لنا أن المنظمة الإسلامية تؤسس على قاعدة أصولية كلية جامعة مانعة ، جامعة للخير والصلاح ومانعه للفساد والمنكر[4] ، وتلك القاعدة هي تقوى الله وتحقيق طاعته ومرضاته تجسيدا لعبوديته تعالى ، إذ قال عز وجل (أَفَمَنْ أَسَّسَ بُنْيَانَهُ عَلَى تَقْوَى مِنَ اللَّهِ وَرِضْوَانٍ خَيْرٌ أَمْ مَنْ أَسَّسَ بُنْيَانَهُ عَلَى شَفَا جُرُفٍ هَارٍ فَانْهَارَ بِهِ فِي نَارِ جَهَنَّمَ وَاللَّهُ لَا يَهْدِي الْقَوْمَ الظَّالِمِينَ)[5] فالإسلام بطبيعته منهج وقائي يربي النفس البشرية على القيم والمبادئ التي تربا بها عن الهبوط إلى ساحة الفساد والمنكر[6] ، وأن المعيار الأخلاقي العام الذي يؤكد عليه المجتمع والذي يصعب تطبيقه على المستوى الإداري وذلك مثل القيم الدينية التي لم تطبق في المجال الإداري وهو هنا يشير إلى التفاوت بين الدول ، والقيم السائدة في المجتمع ، هذا فضلا عما يعانيه النظام من صراعات بين القيم ، إذ أن المعيار البيروقراطي يتطلب اتخاذ القرارات دون النظر إلى المصلحة الشخصية أو ضغط الجماعة في حين أن معيار المجتمع النامي تؤكد كثيرا على ولاء الأسرة الأمر الذي يجعل الأفراد يتوافقون مع القيم ومن ثم توجد الثغرات التي تنفذ منها صور الفساد المختلفة ، مثل الرشوة والمحسوبية والتمييز في الهيكل الإداري .[7]

---

[1] - الآية ٤١ من سورة الروم.

[2] - احمد بن حنبل ابو عبد الله الشيباني – مسند احمد بن حنبل – مؤسسة قرطبة – كصر – الجزء الثاني – ص ٣٨٧ .

[3] - القرطبي – ابو الحسن علي بن خلف – شرح صحيح البخاري لابي بطال – مكتبة الرشد – السعودية – تحقيق ياسر بن ابراهيم – ط٢ – جزء ٣ – ص٥٥٧ .

[4] - . حمدي القبيلات , انقضاء الرابطة الوظيفية غير حالة التأديب – دار وائل للنشر – الطبعة الأولى – ٢٠٠٣ ص .

[5] - سورة التوبة الآية ١٠٩.

[6] - د . حمدي القبيلات – مرجع سابق – ص ٢٤٦ – وانظر أيضا د . عبد الله العكايلة – بحث نحو مدخل إسلامي للإصلاح الإداري –ص ٩٨٥ مجلة الإدارة والإصلاح الإداري في الوطن العربي .

[7] - د . السيد علي شتا – الفساد الإداري – المرجع السابق – ص ٥٣.

ثانيا : الأسباب الاقتصادية والاجتماعية : تتشكل هذه الأسباب من مجموعة أسباب جزئية تدفع بالموظفين المستخدمين إلى ممارسات فاسدة ومنها :

١- غياب الشفافية : أن المجتمعات غير الديمقراطية معروفة بتكوينها بيئات مغلقة تسيطر الحكومات على إعلامها وتخضع لرقابتها ، ولا تسمح الحكومات بنشر معلومات غير تلك التي توافق عليها وتخدم مصالحها ، ومع الانفتاح القسري المتزايد في مجال الإعلام في عصر الإنترنت والأقمار الصناعية أصبح من الصعب على الحكومات غير الديمقراطية أو أصحاب الديمقراطيات المزيفة فرض القيود على إمكانية الحصول على المعلومات[١]، ورغم ذلك ما تزال بحاجة إلى جهود حقيقية لإصدار تشريعات خاصة بالإعلام والقيام بإصلاحات واسعة النطاق تضمن حرية الصحافة وتحميها .

٢- غياب وعي الإشخاص بالقواعد ، وحتى لو توافر الوعي بين بعضهم فأنهم لا يلتزمون بالقوانين[٢] .

٣- يرد البعض من الباحثين في مجال الفساد ظهوره إلى : [٣]

أ- سيطرة النظم الشمولية .

ب- زيادة دور الدولة في الحياة الاقتصادية .

ج- سيادة النظام الإداري البيروقراطي .

د- عدم شفافية القوانين مما يفسح المجال لتفسيرات مختلفة .

٤- الحاجة والفقر كعامل محفز لثقافة الرشوة .

٥- الأزمات الاقتصادية وتدني الأجور وارتفاع معدلات البطالة واستمراريتها وتدني أو انخفاض رواتب العاملين في القطاع العام ، ويقابله ارتفاع مستوى تكاليف المعيشة مما يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى حتى لو كانت غير شرعية[٤]

---

[١] - د . محمد مصطفى سليمان – حوكمة الشركات – المرجع السابق– ص ٣٦ .

[٢] - د . السيد علي شتا – المرجع السابق – ص ٥٢ .

[٣] - د . محمد عبد الغني حسن هلال - مقأومة ومواجهة الفساد – المرجع السابق – ص ١٢.

[٤] - د . حمدي القبيلات – مكافحة الفساد – ص ٤١٦ .

وأن طبيعة المجتمع وبروز أهمية العلاقة الشخصية في الحياة الاجتماعية دور كبير في الفساد في الدول النامية . وفيما يرى الأوربيون أن محابة الأصدقاء (الشللية) ، وعمليات التستر هي نوع من أنواع الفساد ، فأن الكثيرين في عالمنا العربي والدول النامية لا يرون ذلك فسادا بل أنه واجب تمليه القرابة والعشيرة والصداقة ومن لا يحابي قريبه أو صديقه فهو ضعيف وتنقصه المرؤه.

ثالثا: الأسباب الإدارية.

وتنحصر الأسباب الجزئية للأسباب الإدارية فيما يلي:

١- عدم قوة الإرادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد ، وذلك بعدم اتخاذ أيه إجراءات وقائية أو عقابية جادة بحق عناصر الفساد.

٢- القوانين والحواجز الزائدة عن الحد: بعض الحكومات غير الديمقراطية تريد أن تحافظ على قوتها داخل البلاد ، ويصبح ذلك بالسيطرة على كافة جوانب المجتمع وجعل الشعب يعتمد عليها في الحصول على الخدمات الأساسية وهي تستعمل العلاقة بين السيطرة والتبعية أو الاعتماد بغية زيادة قوتها وأحكام سيطرتها ، ومن هذه الطرق لتحقيق هذا الغرض هو الإفراط في إصدار اللوائح والقوانين لأحكام السيطرة على المشاركة في السوق[١] .

٣- الانحراف في استعمال السلطة أو إساءة استعمال السلطة[٢] وأن تمتع الموظف العام بالسلطة التقديرية الواسعة في القيام بالإعمال واتخاذ القرارات الإدارية ليس معناه أن ينفك من كل قيد وأن يتوارى بعيدا عن المشروعية[٣] . إذ لابد أن تكون قرارات في إطار الإغراض والحالات المحددة ، وإلا عد سلوكه انحرافا في استعمال السلطة وفسادا إداريا مما ينطوي عليه معنى الفساد[٤] .

---

[١] - د . محمد مصطفى سليمان – حوكمة الشركات – ص ٣٨ .

[٢] - لمزيد من التوسع يرجى مراجعة د . سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – الكتاب الأول -١٩٧٦ – الفصل الرابع ص ٨٣٩ والكتاب الثاني ص ١٥٧ .

[٣] - د . سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري – التعويض – ص ٣٩٦.

[٤] - بلال أمين زين الدين – ظاهرة الفساد الإداري – ص ٢٣٥ .

٤- وقد عدد جيرالد . بي . كايدن، أشكال الفساد الشائعة على النحو التالي[١] :

- الخيانة والتخريب، الصفقات الخارجية غير المشروعة، التهريب.

- الاختلاس، خصخصة الموارد العامة، السرقة.

- سوء رصد الأموال، التبذير ولاختلاس، تكريس الحسابات، سوء استخدام الأموال.

- إساءة استخدام السلطة، الترهيب، التعذيب، العقد غير اللازم، وتخفيض العقوبات.

- الخداع والاحتيال، إساءة التمثيل والغش وسلب الأموال بالخداع والابتزاز والتهديد.

- تضليل العدالة، السلوك الإجرامي، الشهادة الكاذبة، الاحتجاز غير القانوني، عدم أداء الواجبات بالأتفاق.

- الرشوة والكسب غير المشروع، الابتزاز، الجناية غير المشروعة، استرداد الأموال بشكل غير مشروع.

- التلاعب في الانتخابات، التلاعب في الأصوات، تقسيم المناطق إلى وحدات سياسية لمصلحة جماعة معينة.

- التهرب الضريبي ، الإفراط في جني الإرباح، التوسط لمنح الامتيازات، قبول الهدايا.

- علاقات مع الجريمة المنظمة ، عمليات السوق السوداء، محاباة الأصدقاء، عمليات التستر، سوء استخدام الأختام والقرطاسية .

٥- انعدام أو ضعف الأخلاقيات الوطنية للعمل الحكومي وغياب مفهوم المساءلة العامة والمسؤولية، ولذلك حرصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفي المادة (٨) منها إبراز أهمية وضع مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين.

رابعا: الأسباب السياسية:

---

[١] - مأخوذة من جيرالد . بي . كايدن – نحو نظرية عامة للفساد الرسمي – الجريدة الأسيوية للإدارة العامة – المجلد ١ – رقم ١ – ١٩٨٨ ورد في كتاب المرجعية / الشفافية الدولية – مواجهة الفساد – باسم سكجها ص ١٣.

أن الفساد اكثر ما يكون في النظم الاستبدادية الحاكمة ومن المعروف أن أكثر الناس كلاما عن محاربة الفساد هم أكثر الناس دعما وحماية للفساد من خلال دعمهم للانظمة الاستبدادية ونجد أن الأسباب السياسية تتفرع إلى الأسباب التالية:

- عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة، كما أن ضعف الجهاز القضائي وعدم استقلاليته ونزاهته يعتبر سببا مشجعا على الفساد[١]، وأن من مبررات مبدأ الفصل بين السلطات- منع الاستبداد صيانة الحرية وكذلك ضمان مبدأ الشرعية ومبدأ الفصل بين السلطات يحقق المزايا المترتبة على تقسيم العمل[٢] .

- غياب النموذج والقدوة فالقيادات المجروحة أي التي ليست فوق مستوى الشبهات تعد بذاتها مدارس للفساد ، ومعامل حاضنة له ، ولطالما أن اختيار تلك القيادات يتم طبقا لاعتبارات الولاء ولا تتمتع بالكفاءة والاستقامة فمن الطبيعي أن يؤدي ذلك إلى تفريخ مظاهر الفساد وانتعاشها[٣].

- ترهل الطبقات الحاكمة في مقاعدها. ويعني ذلك بقاؤهم لفترة طويلة على رأس الكثير من المؤسسات، الأمر الذي يؤدي بمرور الوقت إلى تكوين الشلل ونمو شبكة المصالح. والتي تمتد لتشمل الأبناء والأقارب[٤].

- يؤدي ضعف المجتمع المدني وتهميش دور مؤسساته أو عدم حيادتها في كثير من الدول النامية إلى غياب قوة الموازنة المهمة في هذه المجتمعات مما يساعد على تفشي ظاهرة الفساد[٥].

---

[١] - د . حمدي القبيلات – مكافحة الفساد – المرجع السابق – ص ٤١٧ .

[٢] - انظر – د. سليمان الطماوي- السلطات الثلاث – دار الفكر العربي (١٩٦٧) ص٣٣٣.

[٣] - د. حسنين المحمدي بوادي ، الفساد الإداري لغة المصالح ، ص٩٨.

[٤] - د. حسنين المحمدي – المرجع السابق ، ص٩٨.

[٥] - د. حمدي القبيلات، مكافحة الفساد ، المرجع السابق ، ص٤١٧.

المبحث الثاني

دور ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد

قبل البدء في الخوض بالبحث بشكل مفصل لا بد من إيراد لمحة تاريخية بسيطة عن نشأة ديوان المحاسبة بشكل عام وعن تطوره إضافة إلى المهمة الأساسية التي أولاها إياه القانون.

اعتنى المشرع الإسلامي بالمال عناية كبيرة، وافرد له الفقه الإسلامي أبوابا واسعة للحديث عنه ، وقد انشأ لغايات إدارة المال العام ما يسمى في حينه (بيت مال المسلمين).

وفي عهد الخليفة عمر بن الخطاب أنشئت الدواوين ومنها ديوان المحاسبة ، وهو دائرة مستقلة عن بيت المال ، وكان لهذا الديوان وظيفة رقابة الأسواق وكيفية تعامل الناس مع شراء السلع وتبادلها. وفي عهد المهدي انشأ ديوان الزمام سنة ١٦٢ هـ وكان يشبه إلى حد كبير ديوان المحاسبة في العصر الحديث[١] ، أما في فرنسا وفي عهد نابليون تحديدا فقد انشئ ديوان المحاسبة في العام (١٨٠٧) بهدف حفظ الأموال العمومية والحؤول دون هدرها وسوء استعمالها من جهة وحماية المحتسبين من الضغوط التي يمكن إن يتعرضوا لها من قبل السياسيين من جهة أخرى، وكما عهد إليه أمر الاهتمام بالحسابات العمومية[٢] . أما على المستوى العربي في العصر الحديث فقد تكون لبنان من أوائل الدول العربية التي اعتمدت الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة عبر ديوان المحاسبة وتعود إلى ما قبل الاستقلال وتحديدا في عام(١٩٢٧) ففي المادة (٨٧) من الدستور اللبناني نصت على ما يلي " إن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب إن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبة."، وفي الأردن يعد ديوان المحاسبة أقدم جهاز رقابة مالي، حيث يعود إنشاء هذا الجهاز إلى عام (١٩٣١) بصدور قانون تدقيق وتحقيق الحسابات الذي نص على ارتباط مدير دائرة تدقيق

---

[١] – عبد الرؤوف جابر – دور رقابة ديوان المحاسبة – دار الثقافة للنشر والتوزيع – الطبعة الاولى – ١٩٩٧ – ص١٢ .

[٢] – وسيم نقولا ابو سعد – رقابة ديوان المحاسبة الادارية المسبقة – منشورات الحلبي – الطبعة الاولى لعام ٢٠٠٧ – ص ١٧ .

الحسابات برئاسة الوزراء ، وكانت هذه الدائرة بمثابة نواة ديوان المحاسبة. الى ان صدر دستور المملكة الاردنية الهاشمية عام ١٩٥٢ والذي نص على انشاء ديوان المحاسبة بقانون[1] ، وسوف نعرض فيما يلي – نشأة ديوان المحاسبة –السند القانوني لانشاءه –اختصاصاته – ووسائل ممارسته لهذه الاختصاصات ، وتقييم عمله –المعوقات التي تواجهه في المطالب التالية .

المطلب الأول

نشأة الديوان وسنده القانوني

نصت المادة (١١٩) من الدستور الأردني على ما يلي : "يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها":-

١. يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريرا عاما يتضمن آراء وملحوظات وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.

٢. ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة.

استنادا لنص المادة رقم (١١٩) . صدر قانون ديوان المحاسبة الحالي رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢، والذي حدد الأحكام الخاصة بكيفية تشكيل الديوان وارتباطه بالبرلمان ، بحيث ان رقابة ديوان المحاسبة المالية تنصب على الأجهزة الحكومية والادارية العامة التابعة للسلطة التنفيذية أساسا فقد كان من المنطقي عدم تبعيته لهذه السلطة ، وذلك لتفعيل دور الديوان الرقابي ، والنظر في أمر الحاقه بسلطة دستورية عامة أخرى ذات اختصاص رقابي عام في الدولة [2].

ومن هنا كان حرص المشرع الأردني على الحاق ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية المكلفة بمراقبة أعمال مختلف وزارات ودوائر الدولة، كما حرص المشرع الأردني على ضمان حيده واستقلالية

---

[1] – د . حمدي القبيلات – الرقابة الادارية والمالية – دار الثقافة – الطبعة الثانية – ٢٠١٠ – ص ١٣٩ .

[2] – د . نواف كنعان – القانون الاداري – الكتاب الاول – الطبعة الاولى – دار الثقافة – ٢٠٠٦ – ص ٢٠٤ .

ديوان المحاسبة للقيام بمهامه الرقابية العامة والمالية على أعمال السلطة التنفيذية ، وذلك من خلال ارتباطه بمجلس النواب[١] ، ويتضح هذا الارتباط من خلال المظاهر التالية:-

١- ان تعيين رئيس ديوان المحاسبة يتم بإرادة ملكية بناء على تنسيب مجلس الوزراء ، وان هذا التعيين يبلغ إلى مجلس النواب ولا يجوز عزله او نقله او إحالته على التقاعد او فرض عقوبات مسلكية عليه الا بموافقة مجلس النواب المذكور اذا كان المجلس مجتمعا او بموافقة الملك بناء على تنسيب مجلس الوزراء اذا كان المجلس غير مجتمع وعلى رئيس الوزراء في هذه الحالة ان يبلغ المجلس عند اجتماعه ما اتخذ من الاجراءات مشفوعة بالايضاح اللازم ، واما ما يتعلق به من المعاملات الذاتية فمرجعه رئاسة الوزراء[٢] ، ويتضح من خلال هذا النص ان رئيس ديوان المحاسبة يتبع رئاسيا للسلطتين التنفيذية والتشريعية، حسب ما اخذت به المادة الخامسة.

٢ –الزم القانون والدستور ديوان المحاسبة على أن يقدم إلى مجلس النواب تقريرا عاما يتضمن آراءه وملحوظاته ، وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها في مجال رقابته المالية، وذلك في بدء كل دوره عادية ، او كلما طلب مجلس النواب منه ذلك[٣]. ويدل ذلك على مدى الترابط والعلاقة المتصلة ما بين ديوان المحاسبة وبين السلطة التشريعية المكلفة بمهام الرقابة العامة على أعمال السلطة التنفيذية[٤] ، ويلاحظ ان الرقابة النيابية تجاه السلطة التنفيذية تقتصر فقط على الناحية السياسية ، فلا يجوز للمجالس ، وهي سلطات سياسية ، ان تقرر بنفسها توقيع جزاء مباشر على جهة الاداره نتيجة تصرفها غير المشروع[٥] ، وانه يجوز لرئيس ديوان المحاسبة ان يقدم لمجلس النواب تقارير خاصة يلفت بها نظره إلى أمور يرى انها من الخطر والأهمية بحيث تستلزم تعجيل النظر فيها في أي وقت يراه رئيس الديوان مناسبا[٦].

---

[١] – د . حمدي القبيلات – الرقابة الادارية والمالية – المرجع السابق – ص ١٤٠.

[٢] – نص المادة (٥) من قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.

[٣] – المادة (١١٩ ى) الفقرة (١) من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ .

[٤] – المادة (٢٢) من قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.

[٥] – د . ابراهيم عبد العزيز شيحا – اصول الادارة العامة – المرجع السابق – ص ٤٣١.

[٦] – المادة (٢٢) من قانون ديوان المحاسبة الفقرة (٢) رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته .

٣- لقد نص المشرع صراحة في الدستور الاردني على الحصانة لرئيس ديوان المحاسبة[١] ، وكذلك تضمن قانون ديوان المحاسبة في المادة (٥) تلك الحصانة من العزل أو النقل أو الاحالة على التقاعد أو المعاقبة عن مسلكية الا بموافقة مجلس النواب اذا كان المجلس مجتمعا او بموافقة الملك بناء على تنسيب مجلس الوزراء إذا كان المجلس غير مجتمعا".

ومما تقدم يتبين لنا ان المشرع الاردني قصد من خلال النصوص الدستورية والقانونية المذكورة اعلاه ان يجعل من ديوان المحاسبة وسيلة من وسائل مجلس النواب في الرقابة على الاموال العامة ، لكون هذا المجلس هو صاحب السلطة الاساسية في الرقابة المالية.

ومن الجدير ذكره في هذا المجال ان نصوص قانون ديوان المحاسبة لا تنسجم إلى حد كبير مع توصيات المؤتمر العربي الاول للرقابة المالية المنعقد في الاسكندرية عام ١٩٧٧ ، حيث ورد في التوصية الثانية للمؤتمر والخاصة برؤساء الاجهزة الرقابية المالية العليا وجوب ان تكون درجة رئيس الجهاز الرقابي المالي على الاجهزة الحكومية مماثلة لدرجة الوزير وان يتم تعيينه من قبل رئيس الدولة[٢].

واذا اضفنا إلى ما تقدم التعديل الذي ادخل على المادة (٥) من قانون ديوان المحاسبة الذي سمح بموجبه فرض العقوبات المختلفة بحق رئيس ديوان المحاسبة من قبل الملك بناء على اقتراح مجلس الوزراء خارج انعقاد دورات مجلس النواب يتبين ان ديوان المحاسبة يرتبط إلى درجة كبيرة بمجلس الوزراء، حيث ان الديوان هو احدى المديريات التي تتبع لمجلس الوزراء ، ويتدخل مجلس الوزراء في تعيين الرئيس ومعاقبته في بعض الاحيان ، وكذلك لا يحق للديوان ممارسة الرقابة المسبقة والرقابة على الاموال التي لا تدخل في ميزانية الحكومة الا بناء على تكليف من مجلس الوزراء[٣] ، وهذا يفقد ديوان المحاسبة الاستقلالية تجاه مجلس الوزراء، علما بانه يراقب المعاملات المالية للمجلس المذكور وفي ذلك مخالفة لمبدأ استقلالية

---

١ - المادة (١٩) – فقرة (١) م الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ .

٢ – – د . حمدي القبيلات – الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية – المرجع السابق – ص ١٤٢.

٣ – د . محمد رسول العموري – الرقابة المالية العليا – دراسة مقارنة – منشورات الحلبي – الطبعة الاولى – ٢٠٠٥ – ص ٣١١.

الجهاز الاعلى للرقابة المالية التي اكدت عليها معظم مؤتمرات المنظمة العالمية للاجهزة العليا للرقابة المالية . ومجموعة العمل العربية لاجهزة الرقابة المالية اللتين تشترك الأردن في عضويتهما[١] .

ويرى الباحث ان نص المادة المذكورة لا يتوافق مع روح ومدلول اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث نصت المادة (٢/٦) على ما يلي : " يقوم كل طرف وفقا للمبادئ الاساسية لنظامها القانوني ، بمنح الهيئة او الهيئات المشار اليها في الفقرة (١) من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية لتمكين تلك الهيئة او الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له ...." .

المطلب الثاني

أهداف ديوان المحاسبة

يقوم ديوان المحاسبة بمهامه المحددة في قانون انشائه في سبيل تحقيق اهدافه المتمثلة في المحافظة على الاموال العامة ورفع كفاءة استخدامها شأنه في ذلك شأن جميع اجهزة الرقابة المالية العليا في العالم .

وانطلاقا من خصوصية المالية العامة الاردنية وعلى رأسها محدودية المصادر والاعتماد على المساعدات الخارجية ، وزيادة الاعباء الحكومية ، يهدف ديوان المحاسبة من خلال رقابته الادارية التي يمارسها على الادارات والهيئات والمؤسسات العامة إلى المحافظة على الاموال العامة وصيانتها ورفع كفاءة استخدامها، والتثبت من ان كافة عمليات انفاق وتحصيل الاموال العامة تتم وفق القوانين والانظمة والتعليمات المالية والمحاسبية الصادرة ، والتأكد من ان الموارد الاقتصادية تستخدم وتستثمر في المجالات المخصصة لها دون هدر للمال العام ،وتحقيق أعلى طاقة انتاجية باقل التكاليف الممكنة ،وعلى اعلى مستوى من الجودة وان تكون مطابقة للمواصفات والمقاييس الموضوعة في اطار القواعد والقوانين المحاسبية والادارية المقررة ، والكشف عن الانحرافات والمشاكل ورفعها على شكل تقارير مفصلة للجهات المعنية لاتخاذ الإجراءات التصحيحية والملائمة[٢] .

---

[١] – د . محمد رسول العموري – المرجع السابق – ص ٣١٢ .

[٢] – د . محمد رسول العموري – المرجع السابق – ص ٣٢٢.

ويتم ذلك من خلال مراجعة وتدقيق كافة التصرفات المالية وكشف الانحرافات والاخطاء ومنعها واعلام الجهات المسؤولة بهذه الاخطاء والانحرافات من اجل اتخاذ الاجراءات المناسبة في الوقت المناسب.

ويهدف ديوان المحاسبة الاردني إلى تحقيق اهدافه في اطار الدستور والقانون إلى تحقيق ما يلي :

١- المحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه.

٢- العمل على تطوير وادارة المال العام والتحقق من صحة الصرف طبقاً للقوانين والانظمة والتعليمات السارية المفعول.

٣- التنبيه إلى اوجه النقص والقصور في القوانين والانظمة والتعليمات المالية المعمول بها واقتراح وسائل علاجها والحلول المناسبة لذلك .

ويرى الباحث ان هذه الفقرة توجب على رئيس الديوان البحث المستمر في تطورً قانون ديوان المحاسبة ليواكب الطرق المخترعة من قبل الفاسدين والذين يحاولون دائما ابتكار طرق جديدة للتعدي على المال العام ، وكذلك نجد انها تتوافق مع ما نصت عليه اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في نص المادة (٣/٥) كما يلي " تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الادارية ذات الصلة ، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته".

الا انه يلاحظ ان الديوان لم يستغل هذا الحق ولم يعمل على تحقيق هذا الهدف المهم ، لكون ديوان المحاسبة وموظفيه هم الاعلم بما يلزم من تشريع يناسب طبيعة تحقيق أهدافهم وقد يكون التقصير نتاج إهمال الجهات الرسمية المعنية ذات العلاقة بما يقدمه الديوان من توصيات وقد يكون الإهمال او التقصير من الديوان نفسه بسبب عدم وجود جهة متخصصة قانونيا.

٤- التعاون مع السلطتين التشريعية والتنفيذية لتحقيق الاهداف المنوطة للحفاظ على المال العام .

٥- توفير درجة عالية من المصداقية لدى الجمهور وممثليه في ادارة المال العام وحسن استخدامه.

ويرى الباحث هنا ان هذه الفقرة كذلك تتطابق مع ما جاء في نص المادة (١/٥) من الاتفاقية، حيث نصت على ما يلي : " تقوم كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بوضع وتنفيذ او ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن ادارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة".

ففي حالة تم تطبيق مثل هذه البنود او الفقرات من قانون ديوان المحاسبة او الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد نكون قد حققنا او حتى فرضنا مشاركة المجتمع مع الجهات الرقابية ، الا ان الباحث وجد من خلال مراجعته لدائرة ديوان المحاسبة غير ما هو مذكور في قانونه وخلاف ما نقوله حيث لم يبدي المسؤولين في الديوان أي تعاون أو تسهيل مهمة الباحث.

٦- التعاون الدولي مع المؤسسات العالمية والإقليمية للارتقاء بمهنة التدقيق وقد نصت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في الفصل الرابع على التعاون الدولي ما بين الدول الاطراف الموقعة على الاتفاقية في مساعدة بعضها البعض في المسائل الجنائية والتحقيقات والاجراءات الخاصة بالمسائل المدنية والادارية ذات الصلة بالفساد[١] .

المطلب الثالث

الاختصاصات والمهام الرقابية لديوان المحاسبة.

يمارس ديوان المحاسبة رقابته المالية على كافة الجهات الحكومية كالوزارات والمؤسسات العامة والهيئات العامة الاخرى، ويستفاد من العبارة الواردة في نص المادة الرابعة من قانون ديوان المحاسبة .ان نطاق اختصاص الديوان يشمل المؤسسات العامة الرسمية التي لها موازنة مستقلة عن موازنة الدولة العامة سواء فيما يتعلق بايراداتها او مصروفاتها[٢] ، حيث ان هذه المؤسسات تخضع للوصاية الادارية لكي تتأكد الادارة المركزية صاحبة الوصاية من عدم خروج المؤسسة على قانون انشائها لذلك حدد واضع القانون بمجلس الوزراء صلاحية تكليف ديوان المحاسبة بمراقبة حساباتها تحقيقا لهذه الغاية ، اما الشركات

---

[١] – المادة (٤٣) من اتفاق الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤ .

[٢] – د . نواف كنعان – القانون الاداري – المرجع السابق – ص ٢٠٦ – د . حمدي القبيلات – الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية – المرجع السابق – ص ١٤٣ .

المساهمة العامة والجهات غير الحكومية ذات الامتياز التي تساهم الحكومة في رأسمالها فانها لا تدخل في مفهوم المؤسسات المشار اليها وبالتالي لا تخضع لاحكام المادة الرابعة سالفة الذكر[1].

ولقد حدد الدستور بصيغة عامة مبدأ صلاحيات ديوان المحاسبة فجاءت المادة (١١٩) لتبين مهمة الديوان وهي مراقبة نفقات الدولة وواراداتها وطرق صرفها كما تشمل ضمن رقابة ديوان المحاسبة بمفهمها الدستوري والتي تشمل كافة قطاعاتها العام والخاص والمختلط[2] ، ونصت المادة (٣) من قانون الديوان رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته على ان يتولى ديوان المحاسبة المهام التالية"

أ.مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الامانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون.

ب. تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

ج. الرقابة على الاموال العامة للتأكد من سلامة انفاقها بصورة قانونية وفاعلة.

د. التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.

ه. التثبت من ان القرارات والاجراءات الادارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقا للتشريعات النافذة.

ولقد احسن المشرع عندما عدل نص هذه المادة بموجب القانون المعدل رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٧ لكي يتوائم مع ما نص عليه المادة(٢/٩) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد حيث نصت على ما يلي :

" تتخذ كل دولة طرف ، وفقا للمبادئ الاساسية لنظامها القانوني تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في ادارة الاموال العمومية وتشمل هذه التدابير ما يلي :

أ.اجراءات لاعتماد الميزانية الوطنية .

---

[1] – انظر قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين قرار رقم (٢٥) لسنة ١٩٧٠ – بناء على طلب دولة رئيس الوزراء بكتابه المؤرخ في ٢٧ / ٧ / ١٩٧٠ رقم (٢٥ / ٦٥ / ٣ / ٦٩١٦) والخاص بتفسير احكام المادة (٤) من قانون ديوان المحاسبة – قانون ديوان المحاسبة وتعليماته ودليل تدقيق المطابع العسكرية – ص ١٩.

[2] – د. عبد الرؤوف جابر – دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا – منشورات الحلبي – الطبعة الاولى – ص ١٨٠ .

ب. الابلاغ عن الايرادات والنفقات في حينها.

ج. نظاما يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة .

د. نظما فعالة وكفؤة لتدبر المخاطر وللمراقبة الداخلية .

ه. اتخاذ تدابير تصحيحية عند الاقتضاء في حال عدم الامتثال للاشتراطات المقررة في هذه الفقرة.

ويرى الباحث ان التعديل الذي اصاب المادة (٣) من قانون ديوان المحاسبة جاء يتوافق مع روح ومدلول نص اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد وهذا يدل على التوجه للتطبيق التدريجي لبنود هذه الاتفاقية.

ويمارس ديوان المحاسبة مسؤولياته الرقابية والمالية على ايرادات وحسابات الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة الرسمية من خلال الاختصاصات التالية:

أولا : الرقابة المالية على الايرادات.

نصت المادة(٨) على ان ديوان المحاسبة يكون مسؤولا فيما يتعلق بالواردات عن الاعمال التالية:

١) التدقيق في تحققات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للتثبت من ان تقديرها وتحقيقها قد تما وفقا للقوانين والانظمة المعمول بها ...

وهذا الاختصاص يشمل حق رئيس ديوان المحاسبة اذا ما رأى ان هناك اجحاف وقع على حقوق الخزينة ناشئا عن اية اجراءات اتخذها مأمور التقدير بموجب قانون ضريبة الدخل ، فلرئيس ديوان المحاسبة ان يلفت نظر وزير المالية إلى ذلك الاجحاف ليستعمل الوزير صلاحياته اذا ما وجد اسبابا تبرر

ذلك[1] ... ، وهذا الاجراء من رئيس ديوان المحاسبة لا يعتبر تدخلا في قناعة مأمور التقدير[2] ، اضافة إلى انه من حق المكلفين ان لا تفرض عليهم ضريبة او رسم الا بقانون بدلالة منطوق المادة (١١١) من الدستور وعلى اساس هذا النص الدستوري الصريح ينبغي ان لا يسكت موظف ديوان المحاسبة عن اية زياده غير قانونية قدرت وجبيت من الضرائب او من الرسوم كما لا يجوز له السكوت عن أي نقص يراه في التقدير او في الجباية عن الحدود التي عينها القانون[3].

٢) التدقيق في معاملات بيوع الاراضي والعقارات الاميرية وتفويضها وتأجيرها .

إذ انه لا بد لصحة المعاملات فيما يختص ببيع الاراضي والعقارات الاميرية وتفويضها وايجارها من حق مكتسب وصلاحية قانونية او قرار متخذ باجازة البيع او التفويض او الايجار فلا بد مقابل ذلك من ثمن معين يؤدي إلى الخزانة المالية مقابل سندات رسمية ، فعلى المدقق ان يحيط علما بهذه الامور المالية والقانونية ، وان يتنبه إلى توفير جميع العناصر اللازمة لصحة البيع او التفويض او الايجار[4] .

---

[1] – د . نواف كنعان – القانون الاداري – مرجع سابق – ص ٢٠٧ – د . حمدي قبيلات – الرقابة الادارية والمالية – المرجع السابق – ص ١٤٥.

[2] – انظر قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم (١٤) لسنة ١٩٥٦ والخاص بتفسير احكام المادة (٨) الفقرة (أ) من قانون ديوان المحاسبة بناء على طلب دولة رئيس الوزراء بكتابه المؤرخ في ١٥ / ٧ / ١٩٥٦ رقم (٢ / ٣٤٢ / ١ / ٤٧٧٣ ، اجتمع الديوان الخاص بتفسير القوانين لاجل تفسير نص الفقرة (أ) من المادة (٨) وبيان ما اذا كانت هذه الفقرة تجيز لرئيس ديوان المحاسبة ان يطلب الى وزير المالية او من ينيبه عنه استعمال صلاحيته بمقتضى المادة (٥٠) من قانون ضريبة الدخل رقم ١٢ لسنة ١٩٥٤ في ان يجري ان يوعز باجراء تحقيقات جديدة بشأن اية اجراءات اتخذها مأمور التقدير بموجب هذا القانون ام لا – قانون ديوان المحاسبة وتعليماته ودليل التعريف – المرجع السابق – ص ٢٤ .

[3]– د . حمدي القبيلات – المرجع السابق – ص ١٤٥ .

[4] – د . حمدي القبيلات – المرجع السابق – ص ١٤٧ .

٣) التدقيق في تحصيل الواردات على اختلاف انواعها للتثبت من ان التحصيل قد جرى في اوقاته المعينة وفقا للقوانين والانظمة المتعلقة بها ومن ان قانون جباية الاموال الاميرية قد جرى تطبيقه على المكلفين الذين تخلفوا عن الدفع ومن ان التحصيلات قد دفعت لصندوق الخزينة وقيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة ...

وهذا النص يهدف إلى التحقق من ان الايرادات العامة قد تمت حسب القوانين والانظمة من حيث استحقاقها واستيفائها وأوقاتها وان الاجراءات القانونية قد تم اتخاذها بحق المتخلفين عن التسديد وتحصيل الاموال الاميرية ثم التحقق من ان جميع الايرادات قد تم ادخالها في القيود الرسمية حسب الاصول المحاسبية .

وهذا يتلاقى مع نص المادة (٣/٩) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد حيث نصت على ما يلي " تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير مدنية وادارية وفقا للمبادئ الاساسية لقانونها الداخلي للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة او السجلات او البيانات المالية او المستندات " .

٤) التدقيق في معاملات شطب الواردات والإعفاء منها للتثبت من عدم إجراء شطب أو إعفاء في غير الحالات والاصول المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها .ومثلما يتعلق شطب الواردات وإعفاءها في غير الأحوال المنصوص عليها في القوانين والانظمة النافذة بحق الخزينة المالية يتعلق عدم شطب الضرائب المحصلة بحقوق المكلفين لذلك كان من الواجب ان يتنبه المدقق كثيرا ليتأكد بان معاملات الشطب جرت بطريقة صحيحة في اوقاتها المعينة وانه ليس هناك من اجحاف بحق الخزانة المالية او بحقوق دافعي الضرائب ، وذلك انما يتم عن طريق المقابلة بين مستندات الشطب او الاعفاء وبين دفاتر المفردات في الدوائر المالية بعد التثبت من ان المعاملة جرت بالاستناد إلى احكام القوانين والانظمة المتبعة وبناء على صلاحية قانونية مخولة[١] .

ثانيا : رقابة ديوان المحاسبة على النفقات

يمارس الديوان مسؤولياته الرقابية واختصاصاته حسب نص المادة (٩) من قانون ديوان المحاسبة:

---

[١] – د . حمدي القبيلات – المرجع السابق – ص ١٤٧.

٢_ د. حمدي القبيلات – المرجع السابق – ص١٦٣.

١- التدقيق في النفقات للتثبت من صرفها للاغراض التي خصصت لها ومن ان الصرف قد تم وفقا للقوانين والانظمة .

ويمارس ديوان المحاسبة وفق هذا النص الرقابة على مدى قانونية الانفاق ومدى اتفاق عملية الصرف مع القوانين والانظمة المعمول بها ، وقد يلاحظ على ان النص الدستوري في المادة (١١٩) قد خول الديوان صلاحية مراقبة النفقات وطرق صرفها غير ان هذا النص قصر رقابة الديوان على النفقات دون التطرق لرقابة طرق الصرف وهذا ما يجعل من رقابة الديوان رقابة شكلية تدقق على قانونية الانفاق فقط دون التطرق للمضمون.٢

٢- التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييدا للصرف للتثبت من صحتها ومن مطابقة قيمتها لما هو مثبت في القيود.

كذلك رقابة مشروعية تمارس من قبل الديوان على الارقام والمبالغ المدرجة في المستندات للتحقق فقط من مطابقة هذه الارقام لما هو مثبت في القيود الرسمية.

٣- التثبت من ان اصدار اوامر الصرف تم حسب الاصول الصحيحة ومن قبل الجهات المختصة.

٤- التثبت من ان النفقات قيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الموازنة العامة.

٥- التثبت من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الميزانية الا بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة.

٦-(التثبت من اسباب عدم الصرف لكل او بعض المخصصات التي رصدت للاعمال الجديدة)،وهنا يأتي دور ديوان المحاسبة لكي يبين اسباب عدم الصرف وهل هو قصور في ادارة المؤسسات العامة ام لاسباب اخرى وهذا يتأتى انطلاقا من المبدأ المالي الذي يقول " ان وفر الميزانية العامة حجة على واضعيها ومنفذيها " اذ ان على الدوائر الحكومية ان تقوم بتنفيذ جميع المشاريع التي ادرج لها مخصصات في قانون الموازنة العامة وعدم تحقيق أي وفر مالي نتيجة الغاء تلك المشاريع او تأجيلها الا لاسباب توجب ذلك [١].

[١] – د . حمدي القبيلات – المرجع السابق – ص ١٤٨.

٧- التثبت من تنفيذ احكام قانون الموازنة العامة وملاحقه ومن صحه الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه.

إذ ان قانون الموازنة العامه يعد من اهم ادوات الرقابه المالية السابقة على أعمال الوزارات والدوائر الحكوميه والمؤسسات الرسمية العامة .

ويرى الباحث ان المنطوق والمفهوم العام للمادة (٩) من قانون ديوان المحاسبة يكاد يتطابق مع ما جاء في نص المادة (٣/١٢) من اتفاقيه الامم المتحدة لمكافحة الفساد والتي نصت على ما يلي: " بغية منع الفساد تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير وفقا لقوانينها الداخلية ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات والكشف عن البيانات المالية ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات لمنع القيام بالافعال التالية بغرض ارتكاب أي من ألافعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية[١] "

أ.إنشاء حسابات خارج الدفاتر .

ب. اجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر او دون تبينها بصورة وافية .

ج. تسجيل نفقات وهمية .

د. قيد التزامات مالية دون تبين غرضها على الوجه الصحيح.

ه. استخدام مستندات زائفة.

و. الاتلاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.

ثالثا : الرقابة على الامانات والسلف والقروض والتسويات.

يمارس الديوان الرقابة على الامانات والسلف والقروض والتسويات حسب نص المادة (١٠) من قانون ديوان المحاسبة فقد اوجب القانون على الديوان ان يتحرى صحة العمليات الحسابية ووجود

---

[١] – انظر المادة (١٢ / ٣ و ٤) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام (٢٠٠٤) .

المستندات والوثائق المؤيدة لها ومطابقة قيمها لما هو مثبت في القيود الرسمية وانها قد استردت في مواعيدها مع فوائدها المترتبة عليها[١] .

ويلاحظ من خلال النصوص القانونية السالفة الذكر على اختصاصات الديوان ان المشرع قد قصر رقابة الديوان على مجالات محددة نص عليها القانون بحيث لا تمتد رقابة ديوان المحاسبة إلى رقابة المال العام حيثما وجد وفي أي صورة كان، ومن ذلك الشركات المملوكة للدولة والتي لا تملك الحكومة ما نسبته (٥٠%)فأكثر من اسهمها[٢] لا تخضع للرقابة من قبل الديوان رغم ان اموالها عامة حسب تعريف المال العام[٣] .

كما بينت المادة (١١) من القانون ان للديوان التدقيق في الحسابات وبتعداد النقد والطوابع والمستندات ذات القيمة واللوازم في أي دائرة ، وتلتزم هذه الدائرة بتسهيل مهمة الديوان وتقدم جميع المعلومات التي يطلبها ويلفت النظر إلى الملاحظات ويستوضح عن سبب تأخير انجاز المعاملات وكذلك اوضحت المادة (١٢) على ان ديوان المحاسبة يدقق في أي مستند او سجل او اوراق اخرى لم يرد ذكرها في المواد السابقة اذا هو رأى لزوم لذلك وان يطلع على المعاملات المالية والحسابية في جميع الدوائر في أي دور من ادوارها سواء ما يتعلق بالنفقات او الواردات وله حق الاتصال المباشر بالموظفين الموكل اليهم امر هذه الحسابات ومراسلتهم .

المطلب الرابع

أنواع الرقابة التي يمارسها الديوان

تهدف الرقابة التي يستخدمها ديوان المحاسبة بكافة اشكالها ومراحلها إلى التأكد من صيانة وسلامة المال العام والمحافظة عليه ، ورفع كفاءة وحسن استخدام هذا المال والتثبت من ان الموارد الاقتصادية تستخدم وتستثمر في المجالات المخصصة لها دون هدر للمال العام ، وتحقيق اعلى كفاية انتاجية باقل التكاليف الممكنة والمحافظة على اعلى نوعية من الجودة، وهذا يتحقق من خلال فحص الاداء المالي

---

[١] – المادة (١٠) من قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢ .

[٢] - انظر نص المادة ٤ / د من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لستة ١٩٥٢ وتعديلاته.

[٣] – انظر المادة (٦٠) من القانون المدني الاردني .

وتحليل الانحرافات ومنعها واعلام الادارة المسؤولة بهذه الانحرافات من اجل تصويبها في الاوقات المناسبة .

وسنتناول في هذا المطلب دراسة وسائل الرقابة المالية من حيث طبيعتها و ميقاتها التي يمارسها ديوان المحاسبة .

أولا : وسائل الرقابة الماليةمن حيث طبيعتها.

١. الوسائل القانونية :

بموجب هذه الوسيلة الرقابية ،والقانونية يقوم الديوان بمطابقة العمل ذي الآثار المالية للقواعد القانونية التي تحكمه، سواء ما كان منها داخل في اطار الشكل القانوني، أي أن يكون العمل المالي مطابقا للتصرف القانوني، أو ما كان منها داخل في اطار الموضوع القانوني، وهي التي تنظر في طبيعة التصرف ، وفحواه ومكنونه، ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة رقابة التصرف المالي من حيث الايرادات والنفقات العامة ،وهذا يتم وفقا لنص المادة (١٣) من قانون ديوان المحاسبة، والتي تنص على ما يلي: " لرئيس ديوان المحاسبة ان يقوم بالتدقيق بصورة تجعله يتأكد من ان الحسابات جارية وفاقا للاصول الصحيحة، وان التدابير المتخذة للحيلولة دون التعدي والتلاعب كافية وفعالة، وله أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الاداري، وله تعلق بالأمور المالية وأن يتثبت من أن القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمور المالية والحسابات معمول بها بدقة، وأن يلفت النظر إلى أي تقصير أو خطأ في تطبيقها وأن يبين رأيه في كفاية الأنظمة والتعليمات لتحقيق أغراض القوانين المالية".

ويلاحظ أن ما جاء في المادة (١٣) من قانون ديوان المحاسبة يتوافق إلى حد ما، مع ما جاء في نص المادة (٣/٥) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

٢- الوسائل المحاسبية:-

وتقوم هذه الوسيلة على تدقيق الجوانب التفصيلية للمعاملات المالية، ومن خلالها يراجع المدقق تفاصيل تحصيلات الايرادات وحساب النفقات للتأكد من صحة التصرفات المالية ،والتأكد من سلامة القيود ومطابقتها للقواعد المحاسبية. لذلك فإن هذا النوع من الرقابة يمثل رقابة مستندية حسابية تعتمد على بنود

الموازنة العامة، والتي تحدد درجة الصرف وسقفه ومخصصاته اضافة إلى اعتمادها على المستندات الثبوتية والوثائق التي تثبت التصرفات المالية[1] .

٣- الوسائل المالية:

وهي حزمة من الرقابات المتعددة تمارس في وقت واحد بهدف التأكد من صحة وسلامة التصرفات المالية من كافة النواحي بغية المحافظة على الأموال العامة ،ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق أعلى درجة من الفعالية في النتائج المرجوة من انفاق المال العام أو تحصيله[2] .

٤- الوسائل الاقتصادية:

والرقابة الاقتصادية من المفاهيم الحديثة للرقابة التي نشأت نتيجة التداخل بين التنظيمات الادارية وتشعب نشاطها وأعمالها، ونظرا لأهمية هذا النوع من الرقابة فإن ديوان المحاسبة يقوم بممارستها من خلال مراجعة أنشطة الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة ،من حيث نفقاتها الانمائية ومراقبة النفقات للمشاريع الكبرى، والاهتمام بالقضايا الاقتصادية العامة.

٥- الوسائل التقنية أو بما يعرف برقابة الأداء:

يقوم الديوان بمتابعة مدى تقدم العمل في المشروعات الإنمائية ،أو تأخره أو تعثره، ويلفت النظر إلى أي خلل أو انحراف يراه فيها ويقوم الديوان بهذه الرقابة من خلال وحدات مراقبة الديوان في الجهات الخاضعة لرقابتة، وهذا يكون حسب نص القانون وبما دل عليه نص المادة (٩) من قانون ديوان المحاسبة، وحيث تقوم هذه الوحدات بمراقبة سير العمل وتقدمه في المشروعات الانمائية التي تقوم بها هذه الجهات واعلام الديوان عن أي تأخير أو تباطؤ أو تعثر في المشروعات التي يجري العمل بها وبعد ذلك يتم مخاطبة الدوائر المختصة بذلك لتبين أسباب التعثر أو التأخير لمحاسبة المتسبب واتخاذ الاجراءات المناسبة التي تخفف الأهداف المرسومة لهذه المشاريع من أجل الاستفادة منها بالشكل الأفضل.

---

[1] – د . حمدي القبيلات – المرجع السابق – ص ١٥١.

[2] – انظر المنظمة العربية للغلوم الادارية ، توصيات المؤتمرات والندوات (١٩٧١ – ١٩٨٠) – ص ٦١ مشار اليه – د. جمدي القبيلات – المرجع السابق – ص ١٥٣ .

ويندرج ضمن هذه الرقابة تقييم أداء بعض المؤسسات العامة الخاضعة لرقابة الديوان من الناحية المالية والادارية، ولقد قام الديوان بتقييم أداء[1] سلطة المياه، والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وذلك بهدف تقييم أداء هذه الأجهزة الحكومية وبيان قدرتها على ادارة المال العام وتقديم المقترحات والتوصيات التي يراها الديوان مناسبة لتصويب مسار هذه الدوائر والمؤسسات الذي من شأنه تحسين الأداء العام بحيث يتم استخدام الأموال العامة بكفاءة وفاعلية واقتصاد.

٦- الوسائل الادارية :

ولقد حدد قانون الديوان الوسائل الادارية الرقابية في نص المادتين (١٣ و١٤) من قانون ديوان المحاسبة حيث سمحت المادة (١٣) لرئيس الديوان أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي والاداري وله تعلق بالأمور المالية. وكذلك تتيح المادة (١٤) له أن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء كانوا ماليين أو اداريين وله تعلق بالأمور المالية والادارية وعلى تقارير التحقق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والادارية ، وأن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وايضاحات من جميع الدوائر الحكومية، وهذا يدلل على أن ديوان المحاسبة يمارس رقابته على التعيينات في الدوائر والوزارات والمؤسسات الحكومية وكذلك الترقيات والترفيعات وغير ذلك من الاجراءات الادارية.

وهناك اساليب كثيرة متعددة للرقابة على الجهاز الاداري ، وهذه الاساليب يمكن ان تستخدم اما لخدمة عملية الادارة أي في مفهوم الرقابة الداخلية، واما ان تستخدم لخدمة الرقابة الخارجية وبالطبع يمكن ان تستخدم كذلك لخدمة الرقابة المتخصصة[2] .

إن العلوم الإدارية والمحاسبية والاقتصادية والقانونية، تقدم أساليب علمية متعددة يصح استخدامها في أنواع الرقابة المختلفة وذلك بشرط إن يتوافر الدليل أو الغايات الواضحة لنظام الرقابة التي تجعل من الممكن الإفادة من اختيار انسب أساليب الرقابة [3].

---

[1] – د . حمدي القبيلات –مرجع سابق –ص ١٥٣ .

[2] – د . احمد رشيد – نظرية الادارة العامة – دار النهضة العربية – الطبعة الثانية – ١٩٧٢ – ص ٥٥٧ .

[3] – د . احمد رشيد – مرجع سابق – ص ٥٥٨.

والرقابة على الجهاز الإداري تقسم إلى ثلاثة اقسام[1] :

١- الرقابة الداخلية: وهي النشاط الاداري الذي تقوم به الادارة ذاتها على جميع عملياتها للتأكد من كفاءة تنفيذها.

٢- الرقابة الخارجية : وهي الوسائل التي يمارسها النظام السياسي للتحقق من كفاءة منظمات الجهاز الاداري في تحقيق الاهداف العامة المرسومة له .

٣- الرقابة المتخصصة: هي حين لا تعتمد الادارة في ممارسة عملية الرقابة على النشاط الاداري العادي تلجأ إلى تكوين وحدات متخصصة تعاونها في عملية الرقابة مثل وحدات المراقبة المالية او وحدات التفتيش .

ويستخدم مدققو ديوان المحاسبة مجموعة من الوسائل لتنفيذ مهام الرقابة، منها ما يتم على شكل كتب ترسل إلى الجهات الخاضعة للرقابة لاستطلاع رأيها حول مواضع معينة ، أو من اجل معلومات أو سجلات ومنها ما يكون على شكل محاضر تثبت حالة الصناديق والمستودعات وهذه الوسائل هي[2] :

١. الاستيضاح : يتم توجيه الاستيضاحات إلى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالاستناد إلى نص المادة (١٦) من قانون الديوان ، ويجب على الجهة التي يوجه إليها الاستيضاح أن تجيب عليه خلال المدة المحددة بالقانون وهي لا تتجاوز (٣٠) يوما من تاريخ وصوله الى تلك الجهة إذا كان مركز عملها داخل المملكة ، و لا يتجاوز (٦٠) يوما إذا كان مركز عملها خارج المملكة حيث يتضمن الاستيضاح كافة المآخذ والمخالفات التي تم اكتشافها خلال عملية التدقيق أو الفحص ، ويوجه إلى الجهة الخاضعة للرقابة مع الاحتفاظ بنسخة عنه في الديوان ، وتتم متابعة الاستيضاح بعد إصداره بشكل دوري حتى يتم تصويب المخالفات الواردة فيه والاستجابة لتوصياته .

---

[1] – د . احمد رشيد – مرجع السابق – ص ٥٤٨.

[2] – د. محمد رسول العموري – الرقابة المالية العليا – المرجع لسابق – ص ٣٣٩.

ويرى الباحث أن المشرع لم يفصح ولم يبين عقوبة من لم يتجاوب مع الاستيضاح المقدم من الديوان وترك الأمر معوم ومبهم بحيث يفهم من هذا النص انه لا إلزام على تنفيذ الاستيضاح وكان الأجدر بالمشرع أن يكمل الجملة ويضيف عليها " ومن لم ينفذ ما جاء في الاستيضاح ولم يجب عليه خلال المدة المحددة تعاقب الجهة بالانذار النهائي وإذا كان موظف يعاقب بالانذار أو بتأخير ترفيعه أو أي عقوبة أخرى" حتى يعطي النص قوة قانونية ملزمة.

ويرى الباحث كذلك أن النص المذكور لا يرقى لما جاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في نص المادة (١/٢٣) حيث نصت على ما يلي تعتمد كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا : " إبدال الممتلكات أو إحالتها، مع العلم بأنها عائدات إجرامية، بغرض إخفاء أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروعة أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجرم الأصلي على الأفلات من العواقب القانونية لفعلته ".

٢. التقرير الرقابي : ويتضمن نتائج التدقيق في معاملات الجهة الخاضعة للرقابة ويوجه إليها بكتاب رسمي .

٣. تقرير مراجعة وتدقيق الحسابات : فإذا لم تكن المأخذ على الحسابات من الأهمية بحيث ترقى إلى مستوى استيضاح، توجه بموجب مذكرة بهذا الخصوص إلى الجهة المختصة .

٤. لائحة التدقيق المسبق تنظم من قبل المدقق أو رئيس المراقبة وتوجد للدائرة محل التدقيق من خلال رئيس المراقبة لمعالجة مخالفات جوهرية، ثم تنبيه الإدارة إليها بموجب تدقيق سابق، وعدم اقتناع المدقق بعملية التصويب للمخالفات.

٥. مذكرة المراجعة الداخلية: تستخدم مذكرة المراجعة الداخلية لغايات طلب معلومات، وملفات وسجلات كما تستخدم لمعالجة بعض الأخطاء، والمخالفات الشكلية أثناء مراحل التدقيق السابق واللاحق.

٦. محضر فحص الصناديق : وهو البيان الذي يوضح فيه قيام المدقق بجرد وتدقيق محتويات الصناديق المالية المختلفة للتأكد من موجوداتها في تاريخ وزمن محدد.

٧. محضر فحص المستودعات، وهو بيان يوضح قيام المدقق بجرد وتدقيق موجودات المستودعات المختلفة للتأكد من محتوياتها في تاريخ وزمن محددين، ومدى مطابقة تلك النتائج مع أرصدة السجلات والقيود المحاسبية الضرورية حسب الأصول.

٨. محضر فحص مقبوضات الجباه : وهو البيان الذي يوضح قيام المدقق بجرد التدقيق ما لدى الجابي من سجلات، وموجودات نقدية في تاريخ وزمن محددين .

٩. تقارير الديوان : وتقارير ديوان المحاسبة تم النص عليها من المادة (١/١١٩) من الدستور الأردني والتي جاء فيها: " يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريرا عاما يتضمن أراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دوره عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك ."، ثم جاء قانون ديوان المحاسبة ليعطي الحق لديوان المحاسبة في أن يرفع تقارير خاصة كلما رأى ذلك لازما حسب نص الماد(١/٢٢و٢) من قانون الديوان، أي أن ديوان المحاسبة يرفع نوعين من التقارير هما التقرير السنوي والتقارير الخاصة .

أ . التقرير السنوي العام :-

فقد نصت المادة (١/٢٢)من قانون ديوان المحاسبة , ينظم الديوان في نهاية كل سنة مالية تقرير عن نتائج رقابته المالية يتضمن أرائه وملاحظاته عن الدوائر والمؤسسات التي كلف بالتدقيق على حساباتها، وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، وكافة المسائل التي وضع خلاف فيها في الرأي بين الديوان وإحدى الوزارات أو الدوائر التي يتم عرضها على مجلس الوزراء للفصل فيها، كما يتضمن تحليلا للحساب الختامي للدولة مع أرائه وملاحظاته عليها[١] .

ب. التقارير الخاصة :-

فقد نصت المادة (٢/٢٢) من قانون ديوان المحاسبة, يقدم ديوان المحاسبة كلما رأى لزوما لذلك، تقارير خاصة بمواضيع معينة يلفت فيها النظر إلى أمور جوهرية يرى أنها من الخطر والأهمية بحيث تستلزم تعجيل النظر فيها، وبالنظر في هذا النص، يرى الباحث انه وعلى الرغم من أن هذا النص تم وضعه قبل أكثر من نصف قرن من وضع وصياغة بنود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، قد أتى موافق لنص الفقرة (ج) من المادة (١٠) حيث نصت على مايلي " تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها

[١] - أوجبت الفقرة الثالثة من المادة (٢٢) من قانون ديوان المحاسبة على وزير المالية أن يقدم حسابا ختاميا عن حسابات كل سنة مالية خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء تلك السنة.

العمومية بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها عند الاقتضاء ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي" :

ج. نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية وانه من حق مجلس النواب أن يطلب من الديوان تقديم تقارير خاصة في أي وقت تتعلق بمواضيع يرى المجلس ضرورة النظر فيها.

ثانياً : أنواع الرقابة المالية من حيث ميقاتها .

يعمل ديوان المحاسبة على تحقيق مهامه من خلال ممارسة رقابة سابقة ورقابة لاحقة على العمليات المالية، ويمارس ديوان المحاسبة رقابة لاحقة بالإضافة إلى الرقابة السابقة في حالات معينة، كالرقابة السابقة على المناقصات والممارسة والعقود [١] .

ويعتبر تصنيف أنواع الرقابة إلى (مسبقة ولاحقة) هو التصنيف المعتمد في ديوان المحاسبة الأردني ، ويندرج في نطاقه الرقابة القانونية والمحاسبية والمالية، ولأنها تعتبر معطيات للنوعين المشار إليهما[٢]. وسوف نوضح ذلك بالتفصيل كما هو تالياً :-

أولا : الرقابة السابقة

حقيقة الحال أن وحدات الرقابة الميدانية التابعة لديوان المحاسبة ، إنما تمارس نشاطاتها الرقابية من خلال تدقيق الحسابات المختلفة والمستندات (معاملات الصرف) قبل إجازتها ، وللتحقق من مدى مشروعية هذه المعاملة من ناحية انطباقها مع القوانين والأنظمة المختلفة[٣] ، وهذه الرقابة سابقة على عملية صرف الأموال العامة وتعرف هذه الرقابة (بالرقابة المانعة[٤]) لأنها تمنع الخطأ وتتلافاه قبل وقوعه ، ويتخذ

---

[١] - فهمي محمود شكري – الرقابة المالية العليا – دار مجدلاوي – عمان – بلا تاريخ نشر –ص ٧١.

[٢] - عبد الرؤوف جابر – دور رقابة ديوان المحاسبة – دراسة مقارنة –دار الثقافة الطبعة الأولى-عمان- ١٩٩٧-ص١٦٩ وانظر كذلك د.عبد الخرابشة- دور ديوان المحاسبة الأردني في الرقابة على المال العام-ص١٣.

[٣] - عبد الرؤوف جابر المرجع السابق ص١٦٩.

[٤] - إبراهيم علي ابراهيم وأنور العجارمة – مبادئ المالية العامة – دار صفاء للطباعة والنشر- الطبعة الأولى-١٩٩٣-ص١٤٨.

اسلوب الرقابة السابقة عدة أشكال منها الإقرار المبدئي بصحة العمليات المالية من الناحية القانونية، وقد تمتد إلى أكثر من ذلك بحيث تشمل فحص مستندات دفع الالتزام أو التأكد من سلامتها قبل التصريح للجهة الإدارية بالصرف وذلك منعا للخلل والتلاعب بالأموال العامة[١] .

وتجيز المادة (٢٥) من قانون ديوان المحاسبة للديوان إجراء الرقابة المالية السابقة على النفقات العامة بعد موافقة رئيس الوزراء، والتي جاء فيها ما يلي:"على الرغم مما ورد في أي من أحكام هذا القانون يتولى ديوان المحاسبة التدقيق اللاحق على النفقات إلا انه يجوز لرئيس ديوان المحاسبة في حالات خاصة وبموافقة رئيس الوزراء أن يقرر التدقيق في النفقات قبل الصرف". وقد بدأ هذا النشاط في عام ١٩٥٢ عندما سمح رئيس الوزراء بإجراء الرقابة المالية على النفقات الخاصة بالعقود قبل تسديدها[٢] ، ويستفاد من نصوص المواد(٣،٤،٨،٩) من قانون ديوان المحاسبة إن حق الديوان في مراقبة واردات الحكومة ونفقاتها هو حق مستمد من القانون دون ما حاجة لتكليف من أي جهة أخرى، باستثناء واردات ونفقات الدوائر والمؤسسات التي لا تدخل ميزانيتها في موازنة الحكومة العامة، في هذه الحالة فان الديوان لا يملك حق مراقبتها إلا بتكليف من رئيس الوزراء تطبيقا لنص الفقرة(ج) من المادة(٤) من قانون الديوان ويلاحظ مما تقدم إن المشرع الأردني قد قيد صلاحية الديوان في ممارسة الرقابة السابقة بموجب المادة(٢٥)من قانون ديوان المحاسبة من حيث موافقة رئيس الوزراء وفي حالات خاصة في عمليات التدقيق المسبق قبل الصرف.

ويرى الباحث في هذا النص مخالفة لما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في نص المادة (٦/٢) والتي تدعو إلى منح الهيئات المكلفة بمكافحة الفساد ما يلزم من الاستقلال ، وان تكون بمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له .

إلا انه يستفاد من نص المادة (١٢) إن سلطات الديوان واسعة في الرقابة على المعاملات المالية في أي دائرة كانت وفي أي مرحلة من مراحلها ، وانه من الواجب في حالة التناقض هذه إن يفسر بإعطاء الحق للديوان ممارسة الرقابة السابقة على جميع المعاملات المالية ودون حاجة إلى موافقة رئيس الوزراء.

---

[١] - د. حمدي القبيلات – الرقابة الادارية و المالية- المرجع السابق- ص ١٦٦.

[٢] د. محمد رسول العموري – الرقابة المالية العليا – المرجع السابق ص٣٣٠.

وتساعد الرقابة المالية السابقة على المستندات في نقل جانب كبير من المسؤولية عن صحة المستندات من الجهة القائمة بالعمليات إلى المراقب المالي ، وبالإضافة إلى الرقابة المالية السابقة على مستندات النفقات يقوم الديوان بنشاطات أخرى خاصة بالرقابة المالية التي تسبق إجراء المعاملات حيث يشترك ممثل الديوان في جميع اللجان الحكومية التي تراجع العروض الخاصة بالمشاريع الحكومية ويشترك في جميع لجان المشتريات، وجميع اللجان التي تختص بتسلم وتسليم السلع والمواد والتصرف في الممتلكات الحكومية ، وتمثل أهمية الرقابة السابقة لديوان المحاسبة في رقابته على عقود المقاولة على النحو التالي[١] :

١. حضور لجان العطاءات حيث يمثل الديوان في لجان العطاءات مراقبون يحضرون فتح عروض العطاءات المقدمة من المقاولين ، ويوقعون على أوراق كل عرض ويكون لهم رأي عند المداولة، ويتعين عليهم التأكد من تحقيق المنافسة العادلة، وكذلك توفير المخصصات الكافية .

٢. مراجعة الدفعات الشهرية للمقاولين لدى عرض مستندات الصرف لإجازتها.

٣. تنظيم مستندات الصرف على بند الموازنة المختص.

٤. الاشتراك في استلام المشروع استلاما أوليا مع اللجنة المشكلة لهذه الغاية ، وعلى مراقب الديوان في هذه الحالة إن يرفق بتقرير الاستلام بيانا بملاحظاته على المشروع.

٥. إجازة الدفعة النهائية للمقاول بعد إن تقدم لجنة الاستلام تقريرها المبين فيه، إن الأعمال مطابقة للمواصفات.

٦. مراقبة صرف المبالغ التي تم اقتطاعها من الدفعات الشهرية للمقاول، والحجوزات التي تبلغ عادة ١٠% من الأعمال الشهرية المنجزة، وتصرف بعد تقديم ضمانة الصيانة.

٧. التأكد أثناء تنفيذ المشاريع من أية أسباب أو ظروف حالة دون صرف كل المخصصات التي رصدت لها المبالغ في الموازنة ، أو حالت دون تنفيذ المشروع على الوجه المطلوب .

---

[١] - د. محمد رسول العموري – الرقابة المالية العليا – المرجع السابق ص٣٣١.

وتتميز الرقابة السابقة التي يمارسها الديوان بأنها تجبر أجهزة الرقابة الداخلية في الوزارات والمراقبين الماليين لوزارة المالية على مزيد من الحرص، والانتباه والتأكد من الدقة من حيث إجراء المعاملات المالية، وذلك تحسبا لمراجعة موظفي الديوان، كما تزيد من أحكام الرقابة على المستندات والسجلات والنظام المحاسبي ، مما يساهم في المحافظة على المال العام[1]. ويؤخذ على هذا النوع من أنواع المراقبة بأنها تسلب الكثير من اختصاصات الجهات الحكومية في مجال التنفيذ وكذلك قد يؤدي إلى عرقلة عمليات الصرف وتنفيذ المشاريع الحكومية وان هذه الطريقة يصعب معها مراجعة العمليات المالية الكبيرة والمشروعات الإنشائية الضخمة ، إذ انه لا يتسنى وفقا لهذه الطريقة سوى مراجعة هذه العمليات كأجزاء متفرقة كلما بدء في تنفيذ العمليات مما يخفف الأضرار بالمجتمع[2] .

ثانيا : الرقابة اللاحقة

وهي الرقابة التي تمارس بعد انتهاء جميع مراحل عمليات انفاق أو جباية الأموال العامة، ويتولى ديوان المحاسبة الأردني الرقابة المالية اللاحقة للتأكد من أن الأموال التي أنفقت قد وجهت إلى الغرض الذي حدد للاعتمادات المالية، وان المدفوعات قد تمت طبقا للقوانين والنظم السارية، وان عمليات تحقق وتحصيل الأموال العامة تتم وفقا للأنظمة السارية، وانه تم إدخالها إلى الخزينة العامة وفق الأصول[3] .

وقد حددت هذه المسؤوليات المتعلقة بالرقابة المالية على أساس الرقابة المالية المتعلقة بالشؤون المالية، ومدى تطبيق القوانين ، ويهتم مراقبو الديوان بصفة أساسية بالحصول على الأدلة التي تقرر ما إذا كانت العمليات المالية قد تمت بصورة سليمة أم لا.

ويباشر ديوان المحاسبة الرقابة اللاحقة عن طريق مراجعة المستندات والسجلات، والتأكد من صحة إجراءات الصرف ومطابقتها للقوانين والأنظمة والتعليمات، وتشكل الرقابة اللاحقة حافزا للموظفين

---

[1] - د. محمد رسول العموري – الرقابة المالية العليا – المرجع السابق ص٣٣٢.

[2] - مصطفى حسين سلمان – المالية العامة – دار المستقبل للنشر والتوزيع – بلا طبعة – عمان- سنة ١٩٩٠ – ص ١٢٨.

[3] - د. محمد رسول العموري – الرقابة المالية العليا – المرجع السابق ص٣٣٢.

الماليين في احترامهم للأنظمة والتعليمات المالية، نتيجة شعورهم بان أعمالهم سوف تخضع للمراجعة، وأنهم سوف يتم محاسبتهم عن أعمالهم[١] .

والرقابة اللاحقة تتخذ أشكالا عدة منها [٢] :

١. المراجعة الحسابية للمستندات التي تخص جميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت .

٢. بحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة .

ومن مزايا الرقابة اللاحقة ما يلي[٣] :

١. تمكن الرقابة اللاحقة مراجعة جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها بدقة .

٢. تمكن الرقابة اللاحقة من اكتشاف الأخطاء والانحرافات.

٣. تمكن الرقابة اللاحقة من إتمام الدراسات المتعلقة بالعمليات المالية دون تعطيل الأنشطة .

٤. تمكن هذه الطريقة من القيام بالمراجعة دون تداخل في اختصاصات السلطة التنفيذية، والاحتكاك معها مما قد يعقد الإجراءات .

٥. إن دقة النتائج التي تصل إليها المراجعة بهذه الطريقة تجعل السلطة التنفيذية تحرص وتتوخى الدقة في تطبيق اللوائح والتعليمات والقوانين المالية ، وان الرقابة اللاحقة تختلف عن الرقابة السابقة للتنفيذ في إن هذا النوع لا يمنع من ارتكاب المخالفة بل يقلل من وقوعها، بينما الرقابة السابقة فإنها تمنع حدوث المخالفة.

---

[١] -د. حمدي القبيلات –الرقابة الإدارية المالية – المرجع السابق-ص١٥٤.

[٢] - مصطفى حسين سلمان – المالية العامة- المرجع السابق ص ١٢٩.

[٣] -ابراهيم علي ابراهيم وأنور العجارمة – المرجع السابق– ص ١٥٠.

المطلب الخامس

تقويم عمل الديوان في مجال الرقابة المالية والمعوقات التي تواجهه .

إن ديوان المحاسبة هو سلطة رقابية دستورية يمارس كافة أنواع الرقابة (الوقائية، المالية ،الإدارية ، البيئية، رقابة الأداء، الرقابة الفنية، والرقابة الشاملة).

واستنادا لأحكام المادة (١١٩) من الدستور الأردني وأحكام قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته ، فقد قام الديوان بتنفيذ ومتابعة العديد من المهام الرقابية بهدف تحقيق الأهداف المناطة به . وحسب ما هو مبين لاحقا.

اولا : أهم انجازات ديوان المحاسبة[١] :

١. الرقابة النظامية والتي تتمثل في إجراء التدقيق السابق واللاحق على حسابات الجهات الخاضعة لرقابة الديوان .

أ. التدقيق السابق : نتج عنه إصدار (٣٣١٨) مذكرة مراجعة ولائحة تدقيق مسبق وأجازة(١٤٨٩٥٧) مستند من خلال التدقيق المسبق خلال عام ٢٠٠٨.

ب.التدقيق اللاحق : وقد تم تدقيق (١٠١٢٩) حساب من الحسابات الرسمية العامة ، نتج عنها (١١٣٤) استيضاحا وكتابا رقابيا خلال عام ٢٠٠٨.

٢. الوفر والاسترداد : فقد حقق الديوان وفر مالي شمل زيادة في الإيراد أو تخفيض في النفقة والجدول التالي يبين الوفورات المالية خلال الخمس سنوات الأخير.

جدول رقم (١)[٢]

البيان	الوفورات المالية المتحققة بجهود ديوان المحاسبة للأعوام ٢٠٠٤/ ٢٠٠٨	
	العام	

[١] - التقرير السنوي السابع والخمسون لديوان المحاسبة لعام (٢٠٠٨) ص١٩.

[٢] - جدول رقم (٣) حسب تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠٠٨ ، ص ٢٣.

	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨		
الوفر و الاسترداد	١٣,٦					١٢١,١	بالمليون
نسبة النمو مقارنة مع عام ٢٠٠٤	-	%٣٤	%٥٧	%١٣٨	%١٦٠	-	

٣. قضايا الاعتداء على المال العام : بلغ عدد قضايا الاعتداء على المال العام خلال عام (٢٠٠٨) ما مجموعه (٥٥) قضية حيث بلغ إجمالي قيمتها (٤٦٢,٨٨٧) دينار.

عدد وقيمة قضايا الاعتداء على المال العام ٢٠٠٨

جدول رقم (٢)[1]

النوع	عدد القضايا	قيمة الدعوى	قيمة المبالغ المحصلة	المبالغ المتبقية
القضايا المنظورة أمام القضاء	٣٧	٣٥٩,١٩٦ [2]	-	٣٩٥,١٩٦
القضايا المنتهية	١٧	٤٧,٦٠٣	٤٧,٦٠٣	-
القضايا المطروحة للتسوية	١	٢٠,٠٨٨	١١,٧٤٠	٨,٣٤٨
المجموع	٥٥	٤٦٢,٨٨٧	٥٩,٣٤٣	٣٠٤,٥٤٤

٤. دعاوي الحكومة[3].

أ. بلغ إجمالي عدد القضايا لعام (٢٠٠٨) (٤١) قضية منها (٣٤) قضية منظورة أمام القضاء ، أما القضايا المفصولة والمنفذة جزئيا فقد بلغ مجموعها (٧) قضايا.

[1] - جدول رقم (٤) حسب تقرير الديوان لعام ٢٠٠٨ ، ص ٢٤.

[2] - هناك عدد من القضايا المنظورة غير مقدرة القيمة – التقرير السنوي لديوان المحاسبة لسنة (٢٠٠٨).

[3] - التقرير السنوي لديوان المحاسبة رقم (٥٧) لعام ٢٠٠٨ ص ٢٥.

ب. بلغ مجموع المبالغ المطلوبة في هذه القضايا (١,٤٣١,٩٥٩) دينار.

ج. بلغ مجموع المبالغ المحصلة (٩,٩٩١) دينار خلال هذا العام من أصل القضايا المفصولة والمنفذة جزئيا .

٥. القضايا المفصولة والمنفذة جزئيا[1] .

بلغ إجمالي عدد القضايا المفصولة والمنفذة جزئيا خلال عام (٢٠٠٨) ما مجموعه (١٨٩) قضية[2]، منها (١٤٦) قضية حقوقية و (٤٣) قضية جزائية بلغ المبلغ المحصل في هذه القضايا (٧٠٧,٨١٨) دينار .

٦. إجمالي القضايا.[3]

بلغ إجمالي عدد القضايا (١٦٧٨) قضية للفترة من تاريخ (١٩٧٢/١/١ – ٢٠٠٨/١٢/٣١) ، منها (٨٥٨) قضية منظورة أمام القضاء ، في حين ان عدد القضايا المفصولة والمنفذة جزئيا (٨٢٠) قضية ، بلغ إجمالي المبالغ المحصلة منها (٨٠٠,٩٠٣,٩١٨) دينار ، وبلغ إجمالي المبالغ غير المحصلة (٩١,٠٥٩,٤٣١) دينار.

ثانيا : المعوقات التي تواجه ديوان المحاسبة:

يمكن إجمال أهم المعوقات التي تواجه ديوان المحاسبة في أدائه لمهامه الرقابية فيما يلي:

١. ضعف قانون ديوان المحاسبة وعجزه عن مواكبة التطورات الحديثة في مجال الرقابة المالية حيث انه لم يعد قادر على تلبية متطلبات الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية ، التي شهدت نقلة نوعية في مجال تنظيمها المالي ووسائل الرقابة على أموالها.

---

[1] - يقصد بالقضايا المنفذة جزئيا القضايا المطروحة للتسوية.

[2] - هذه القضايا مسجلة قبل عام (٢٠٠٨).

[3] - التقرير السنوي لديوان المحاسبة رقم (٥٧) لعام ٢٠٠٨ ص ٢٦.

٢. يستطيع مجلس الوزراء اتخاذ أي إجراء بحق رئيس ديوان المحاسبة في حالة غياب مجلس النواب وذلك حسب نص المادة (٥) من قانون الديوان ، على الرغم من أن حصانة الرئيس قد وردت في نص المادة (١١٩) من الدستور الأردني.

٣. لا يتمتع الديوان بالاستقلال الإداري التام بسبب تبعيته الإدارية لمجلس الوزراء على خلاف ما هو معمول به في العديد من دول العالم حيث ترتبط أجهزة الرقابة العليا إداريا بالسلطة التشريعية وهي السلطة التي تمثل الإرادة الشعبية.

٤. قصور النصوص القانونية بالنسبة إلى صلاحيات الديوان وسائل المساءلة في المخالفات المالية والإدارية حيث من خلال مراجعة نصوص قانون الديوان لم نجد فيه سوى تحويل مرتكبي جنايات الاختلاس والتزوير وما شابه ذلك إلى النيابة العامة وما عدا ذلك لا يملك الديون إلا توجيه التنبيه ولفت النظر، ولا يوجد ما يلزم الجهات أو الأفراد المخالفين إلى تنفيذ ما يوجهه لهم الديوان .

٥. عدم تعاون بعض الأجهزة الحكومية مع الديوان واستمرار التسيب والهدر في المال العام على الرغم من كثرة الاستيضاحات الموجهة لبعض الجهات وعدم البت فيها، بل انه في اغلب الأحيان يكون عدم الرد على ملاحظات الديوان ، ورغم أن قانون ديوان المحاسبة ألزم الجهات الخاضعة لرقابته بالإجابة على أي استيضاح يوجهه إليهم الديوان ضمن نطاق مهامه وذلك خلال مدة لا تتجاوز الثلاثين يوما اعتبار من تاريخ وصوله إلى تلك الجهات ، إلا أن هذا النص لم يحدد جزاء رادع للجهة التي لم تستجب لاستيضاحات الديوان أو عدم ردها خلال الفترة القانونية.

٦. كثرة القوانين والأنظمة والتعليمات المالية والإدارية المعمول بها في الجهة الواحدة الأمر الذي يؤدي إلى إرباك عمل الديوان.

٧. ضعف أجهزة الرقابة المالية الداخلية في الوزارات والدوائر الحكومية، مما يسبب ذلك إلى حدوث كثير من الأخطاء المالية مما يؤدي إلى الاتكال على أجهزة الديوان، وهذا يسبب إرهاق كبير في أجهزة ديوان المحاسبة ويزيد من الأعباء الملقاة على موظفيه.

٨. تداخل اختصاصات الديوان مع بعض اختصاصات الجهات الرقابية الأخرى، وتشابه الصلاحيات والمهام، واختصاصات الجهات الرقابية بعضها مع بعض ، وهذا يتطلب إلى إعادة النظر في التشريعات الخاصة بهذه الأجهزة لإزالة التداخل وتحديد المهام والاختصاصات.

٩. عدم وجود معايير تستخدم لقياس مدى تحقيق الأهداف المرجوة وكذلك ضعف سوية الإدارة العليا في الأجهزة الرسمية والوزارات، ونقص الكفاءات للعمل الإنتاجي وعدم تِأمين المعلومات اللازمة لإنجاح الإدارة.

المبحث الثالث

التنظيم القانوني لهيئة مكافحة الفساد

أن الفساد في كل من القطاعين العام والخاص يشكل تهديدا للأمن الوطني ، فهو يقوض ثقة المواطنين في الحكومة ويعيق المنافسة العادلة الشريفة ويساهم في انتشار ظاهرتي الفقر والبطالة وتنامي الجريمة المنظمة .

ومن اجل الحد من الفساد والسيطرة عليه ظهرت الحاجة إلى أنشاء هيئة لمكافحة الفساد بناء على الإرادة الملكية السامية الممثلة بالرسائل الموجهة من جلالة الملك إلى الحكومة عام (٢٠٠٦) والذي نتج بناء عليه قانون مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦.

نتيجة التوجه الدولي والعالمي لمكافحة الفساد فقد صادق الأردن على اتفاقية مكافحة الفساد اعتبارا من ٢٠٠٤/٨/١ بعد مصادقة جلالة الملك عليها وتشرها في الجريدة الرسمية وقد جاء في نص المادة (٢) من قانون التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الملحقة بهذا القانون صحيحة ونافذة بالنسبة لجميع الغايات المتوخاة منها[١] .

وتحض اتفاقية الامم المتحدة إلى ابراز التدابير الرامية إلى مكافحة الفساد بصورة أكثر كفاءة وتساعد على التعاون الدولي والمساعدة التقنية في هذا المجال إلى جانب تعزيز المساءلة والنزاهة والإدارة

[١]- قانون تصديق اتفاقه الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٤ المنشور على الصفحة (٣٧١٩)من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٦٦٦ بتاريخ ٢٠٠٤/٨/١.

الحسنة والسليمة للشؤون العامة والممتلكات العمومية[1]. وتدعو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على حرص كل دولة موقعة على الاتفاقية بوضع وتنفيذ سياسات ذات فاعلية قصوى لمكافحة الفساد وتشدد على مشاركة المجتمع المدني وتجسد مبدأ سيادة القانون . وهذه الاتفاقية تعد امتدادا لاتفاقيات جماعية متعددة أبرمت سابقا خلال العقود الماضية ، ونذكر منها اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد المعتمدة في آذار ١٩٩٦ ، واتفاقية مكافحة الفساد بين الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي المعتمدة في أيار عام ١٩٩٧ ، وكذلك اتفاقية التعاون الجنائي بشأن الفساد المعتمدة في اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في عام ١٩٩٩، واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد ومحاربته والتي تم اعتمادها من قبل رؤساء دول وحكومات ألاتحاد الأفريقي في شهر تموز من عام ٢٠٠٣ ، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة غير الوطنية وقد دخلت حيز التنفيذ في شهر أيلول عام ٢٠٠٣ [2].

وتطبيقا لأحكام المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على أنه:

١- تكفل كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد ، بوسائل مثل ...[3] فقد قامت المملكة الأردنية الهاشمية بتنفيذ هذا الالتزام من خلال أنشاء هيئة مكافحة الفساد بموجب قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ .

وسوف نتناول بالتفصيل في هذا المبحث،التنظيم القانوني لهيئة مكافحة الفساد والسند القانوني "في الفرع الأول وفي الفرع الثاني "وارتباط هيئة مكافحة الفساد.

المطلب الأول

السند القانوني لانشاء هيئة مكافحة الفساد

بناء على قانون هيئة مكافحة الفساد المادة رقم (٦٢) لسنة٢٠٠٦ نصت المادة (٣) على ما يلي :

---

[1] - (م١) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٣.

[2] - - د . حمدي القبيلات – مكافحة الفساد مرجع سابق ص ٤١٧.

[3] - انظر نص المادة (٦،١) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٣.

أ. تنشأ في المملكة هيئة تسمى "هيئة مكافحة الفساد " ترتبط برئيس الوزراء تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وحق إبرام العقود والتقاضي ، وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني، ورئيس النيابة العامة في الدعاوي الإدارية.

ب. تتمتع الهيئة في ممارسة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت.

وبالنظر إلى نص هذه المادة نجد أن هيئة مكافحة الفساد تتمتع بشخصية معنوية ذات استقلال مالي وإداري ، وأن إنشائها بموجب قانوني يعطي هذه الهيئة القوة والصلاحيات في مجال مكافحة الفساد وملاحقة المفسدين الضالعين فيه ، ورغم إنشاء الهيئة بموجب قانون قد أثار جدلا ونقاشا في مجلس الأمة حول دستورية هذا القانون باعتبار أن التقسيمات والتشكيلات الإدارية وتنظيم الدوائر في المملكة يتم بموجب أنظمة مستقلة صادرة عن مجلس الوزراء سندا لأحكام نص المادة (١٢٠) من الدستور الأردني وليس بموجب قوانين صادرة عن مجلس الأمة ومثال ذلك إنشاء ديوان الخدمة المدنية وديوان الرقابة والتفتيش الإداريسابقاً وديوان التشريع والرأي .

ويرى الباحث أنه ليس بالضرورة أن التشريع بموجب أنظمة صادرة عن مجلس الوزراء حسب أحكام المادة(١٢٠) من الدستور يكون فقط في الأمور المنصوص عليها في تلك المادة ، وهي التقسيمات الإدارية وكذلك التشكيلات الإدارية وشؤون الوظيفة العامة والتنظيم الداخلي للدوائر الحكومية فقد صدر أنظمة وتعليمات لهذه الغايات خاصة بكل حالة أو دائرة ، أما إنشاء الأجهزة المستقلة ذات الشخصية المعنوية فهو من اختصاص السلطة التشريعية ، وبموجب قوانين وأن أنشاء هذه الهيئة بموجب قانون هو عمل لم يجانب الصواب بل أنه المطلب السليم ، وبما أن الهيئة هي جهة رقابية ذات خصوصية في عملها الذي يشمل الرقابة والمتابعة على الأعمال الحكومية الإدارية والمالية والمحاسبية وإيقاع العقاب الجزائي بمن يقدم على أعمال الفساد فأنه من الواجب أن تتمتع هذه الهيئة بقوة تشريعية لا تتبع السلطة المراد متابعة أعمالها ، لذلك نؤيد أنشاء هذه الهيئة بموجب قانون يصدر عن السلطة التشريعية لا نظام يصدر عن السلطة التنفيذية ، ومن الناحية العملية فقد أثبتت عدة تجارب سابقة في مجال الرقابة الإدارية والمالية فشل هذه الأجهزة الرقابية التي أوجدت بموجب أدوات تشريعية اقل من القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ومن هذه الأجهزة :

أولا: ديوان الرقابة والتفتيش الإداري.

ثانيا: اللجنة العليا لمكافحة الفساد .

ثالثا : مديرية مكافحة الفساد .

المطلب الثاني

ارتباط هيئة مكافحة الفساد

جاء نص المادة (٣/أ) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني محددا للجهة التي ترتبط بها هذه الهيئة وهي ترتبط برئيس الوزراء ." تنشأ في المملكة الأردنية هيئة تسمى هيئة مكافحة الفساد ترتبط برئيس الوزراء تتمتع بشخصية اعتبارية ...." [١]

وقد أثار هذا النص جدلا واسعا خلال مناقشات مشروع هذا القانون في مجلس الأمة . وقد يستمر الجدل بعد التطبيق ، وذلك بسبب الارتباط المباشر بالسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الوزراء وبصوره قد تجعل من استقلالية الهيئة مسألة نظرية بعيده عن الواقع المعاش طالما أنها ترتبط برئيس الوزراء، وفي ذلك خروج بل وتعدي مقصود على متطلبات أجهزة وهيئات الرقابة ومكافحة الفساد ، فهذه الأجهزة إذا أردنا أن تقوم بأعمالها التي أوجدت من اجلها فيجب أن تكون مستقلة استقلالا حقيقيا عن السلطة التنفيذية وهي في هذه الحالة تمثل دور الحكم والخصم في نفس الوقت ، وهذا يثير الكثير من علامات الاستفهام والتعجب حول استقلالية هذه الهيئات الرقابية ، وحيادها وحريتها في ممارسة أعمالها ... وتبدو أهمية استقلالية هيئة مكافحة الفساد وحياده من خلال مهام الهيئة الرقابية على كشف فساد السلطة التنفيذية والتي تقتضي أن تكون الهيئة مستقلة بشكل تام في أعمالها عن أي جهة مطلوب منها محاسبتها عن أعمالها بعيدا عن التأثير أو الضغوط[٢].

---

[١] - انظر نص المادة (٣ / أ) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ .

[٢]- د.حمدي القبيلات – الرقابة الإدارية والمالية – مرجع سابق ، ص ١٥٨ .

ويثور السؤال كيف تكون هيئة مكافحة الفساد مستقلة وهي ترتبط برئيس الوزراء ؟ وهل استجاب قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني لما نصت عليه م (٦ / ٢)من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ؟والتي نصت على ما يلي " تقوم كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة (١) من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له ،... [١]. وبالنظر إلى مدلول هذه المادة نجد أن قانون الهيئة جاء قاصرا ولم يرتق لما جاء في نص هذه المادة ، حيث جاء نص المادة(٣/أ) " هيئة مكافحة الفساد ترتبط برئيس الوزراء ..." وهذا عكس الاستقلال بل هو ارتباط وثيق بالسلطة التنفيذية وهنا تجدر الإشارة إلى أن أحد أهم أسباب قصور أجهزة الرقابة الأردنية في ممارسة مهامها هو ارتباطها بالسلطة التنفيذية وعدم استقلالها بشكل تام ومنفصل عن الجهات الخاضعة لرقابتها وولايتها في المحاسبة والمتابعة عن أي تقصير أو إهمال أو تعدي على المال العام ......

ويرى الباحث أنه لو تم ارتباط مثل هذه الهيئة أو الهيئات بجلالة الملك مباشرة لكان ذلك أفضل ويعطي الهيئة دفعة قوية وصلاحيات أوسع ، وحتى يتاح لهذه الهيئة أن تعمل دون خوف أو وجل من متابعة أو ملاحقة أسماء كبيرة وفاعلة ومؤثرة في الحياة الاقتصادية في الدرجة الأولى والسياسية والاجتماعية في الدرجة الثانية، والتي استثمرت قطاعات ومؤسسات الدولة لأغراضها الشخصية بعيدا عن المصلحة العامة ،وليحققوا لأنفسهم ثروات مالية ضخمة عن طريق نهب المال العام واعتباره عمولات يتقاضوها جزاء ائتمانهم على مقدرات الوطن ، فلو كان ارتباط الهيئة بجلالة الملك لامكن الهيئة من الضغط وملاحقة أشخاص ذوي مناصب رفيعة وهم على رأس عملهم ولا ينتظروا حتى يتم إحالتهم على التقاعد أو الاستغناء عن أعمالهم ومن ثم تتم ملاحقتهم ويكونوا قد الحقوا الضرر والخراب في الاقتصاد الوطني .

يقوم مجلس الهيئة بتولي إقرار التقرير السنوي للهيئة ورفعه إلى مجلس الوزراء ومجلس الأمة عملا بأحكام المادة (١١ / ك) من قانون هيئة مكافحة الفساد . وهذا ليس بالجديد فلقد ألزم الدستور الأردني ديوان المحاسبة برفع تقاريره إلى مجلس النواب، إذ نصت المادة (١١٩ / ١) من الدستور : " يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريرا عاما يتضمن آرائه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كما طلب مجلس النواب منه ذلك" ،إلا أنه فيما جاء في نص

---

[١] - انظر نص المادة (٦ / ٢) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

م (١١/ك) لم يحدد إلى أي من مجلسي الأمة يرفع التقرير ، وحيث أنه من المعلوم أن رئيس مجلس الأمة هو رئيس مجلس الأعيان ، وليس رئيس مجلس النواب وكذلك نجد أن رفع تقارير الديوان لمجلس النواب لم يسهم في تفعيل عمل ديوان المحاسبة ذلك أن التقارير تناقش في مجلس النواب بعد سنوات من صدورها ، ناهيك عن عدم تنفيذ القرارات والإجراءات المشار إليها في التقارير كمخالفات.

ويرى الباحث أنه لو ألزم بموجب قانون هيئة مكافحة الفساد وجوب مناقشة التقارير التي ترفع إلى مجلس الأمة أو إلى مجلس النواب بشكل حصري في فترة محددة لا تزيد عن الثلاثة أشهر الأولى من بداية العام التالي للسنة المنتهية ماليا لكان أفضل ويجعل للتقرير قيمه قانونية وهيبة جزائية أكبر.

وقد اوجب القانون صفة السرية على المعلومات والبيانات والوثائق التي ترد إلى الهيئة أو يطلع عليها أي من العاملين فيها بحكم وظائفهم وأن لا تفشي أو تبرز أو يسمح للغير بالاطلاع عليها إلا وفقا لأحكام القانون[١] ، وقد بين القانون أن العقوبة في حالة المخالفة هي الحبس مده لا تقل عن سنة [٢].

وكذلك نجد أن هذا النص لا يتوافق تماما مع نص المادة (١٠/ ب ، ج) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي طالبت بتبسيط الإجراءات الإدارية وتيسير وصول الناس إلى السلطات وكذلك نشر المعلومات التي تضم تقارير دورية عن الفساد. [٣]

ويرى الباحث أنه من الواجب ومن أجل المصلحة العامة نشر تقارير هيئة مكافحة الفساد والتي تأخذ الصفة النهائية في كافة وسائل الإعلام الداخلية ،حتى تكون بمثابة عقاب لمن سولت له نفسه العبث بمقدرات الوطن وإفساد ضمائر الناس من ناحية وحتى تتأكد مصداقية الهيئة وشفافيتها وترص صفوف الرأي العام من خلفها من ناحية أخرى ، وإلا أننا نخشى أن يكون مصير هيئة مكافحة الفساد كمصير سابقاتها من الهيئات الرقابية ولجأن مكافحة الفساد.

---

[١] - نص المادة (٢١/أ) من قانون هيئة مكافحة الفساد .

[٢] - نص المادة (٢١/ب) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ .

[٣] - أنظر نص المادة (١٠/ب وج)من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

وفي استطلاع للرأي أجراه مركز متخصص للدراسات الإستراتيجية[1] عام ٢٠٠٦. أن نسبة عالية ترى أن الأردن يواجه مشكلات فساد ، وأن الفساد ينتشر بين الموظفين السياسيين بالدرجة الأولى، وقد خلص كما يلي :

١- ٤٦ % يرون أن الأردن يواجه مشكلة فساد وأنه يزداد و ١٨% يرون أن الفساد يتقلص و ٥٦٠٩% يرون أن أكثر أشكال الفساد وانتشاره هي الواسطة والمحسوبية تليها الرشوة واستغلال المنصب و٢٥,٢ % سمعوا بإجراءات حكومية لمكافحة الفساد وتحويل قضاياه للقضاء.

٢- وفي استطلاع آخر لعام (٢٠٠٦) حول أي القطاعات ينتشر فيها الفساد وبشكل أكبر[2].

(أ) ٩١,٦% يعتقدون أن الفساد ينتشر في القطاع العام في الدرجة الأولى و ٨٥,٢ % أن البلديات في المرتبة الثانية و ٧٨,٨ % يعتقدون أن الفساد منتشر في المؤسسات الصحفية.

(ب) وفي استطلاع آخر وهو يتعلق بدرجة الفساد في الأردن في المستويات الإدارية فأن نتيجة المسح أفادت أن أكثر المستويات الإدارية ممارسة للفساد وهي الإدارة العليا إذا أفادت بذلك نتيجة الاستفتاء كما يلي :

٥٤% يعتقدون أن الفساد في المستويات الإدارية العليا و ٣٣,٢ يعتقدون أن الفساد في المستويات الإدارية الوسطى و ٢٦,٢% المستويات الإدارية الدنيا

٣- وفيما يتعلق بجدية الدولة الأردنية ومؤسساتها في مكافحة الفساد فكانت نتيجة الدراسة أن ما يقارب نصف الباحثين يرون أن:

٥٣% يرون أن الدولة جادة في مكافحة الفساد و ٣٨,٢% يرون أن الدولة غير جادة أو غير جادة مطلقا.

---

[1] - استطلاع للرأي العام حول بعض موضوعات الفساد في القطاع الخاص أجراه وحدة استطلاع الرأي مركز الدراسات الإستراتيجية الجامعة الأردنية تشرين الثاني ٢٠٠٦.

[2] - –دراسة للرأي العام حول حالة الفساد في الأردن وفعالية مؤسسات محاربته مركز الرخاء للدراسات عمان ١٥ نيسان٢٠٠٦.

٤- وفيما يتعلق بالقطاع الخاص فقد بلغت نسبة الفساد في شركات القطاع الخاص بحسب تقرير أصدره البنك الدولي ٤٢%[١].

وحول مبدأ تكافؤ الفرص وحسب استطلاع الديمقراطية الأردنية فقد بين ما يلي[٢]:

٤٧,٣% يعتقدون أنه غير مطبق و١٠,٥% يعتقدون أن مبدأ تكافؤ الفرص مطبق.

وفيما يتعلق بالدولة والمساواة يعتقد ٧٤,١ % أن اقتصاد البلد مسخر لخدمة أصحاب المصالح وليس لجميع المواطنين وهي نفس النسبة التي سجلت في عامي ٢٠٠٢/٢٠٠١.

المطلب الثالث

تشكيل هيئة مكافحة الفساد واختصاصاتها ومهامها.

بناء على توجيهات الملكية السامية للحكومات المتعاقبة. فقد تم تشكيل هيئة مكافحة الفساد لتكون الجهة المسؤولة عن محاربة الفساد وقد حدد قانونها صيغة تشكيل الهيئة وكذلك حدد في مواد أخرى إختصاصاتها ووسائل ممارستها وسوف نبين ذلك بالتفصيل تالياً.

الفرع الاول : تشكيل الهيئة

لقد حدد قانون هيئة مكافحة الفساد طبيعة تشكيل إدارة الهيئة فقد نصت المادة (٨) من قانون هيئة مكافحة الفساد على ما يلي :

(أ) يتولى إدارة الهيئة مجلس من رئيس وستة أعضاء ممن يتصفون بالعدل والنزاهة والحيدة والخبرة ولا يشغلون وظائف عامة ويتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس الوزراء.

(ب) تكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة للرئيس أو لأي من الأعضاء.

---

[١] - (١) صحيفة الدستور ٣١ تشرين الثاني٢٠٠٧ www.transparency-jo.org,

[٢] - أوراق ورشة عمل " الفساد أسبابه وحقيقته وطرق علاجه " مركز الرخاء للدراسات " عمان" ٢٢ أيار ٢٠٠٦.

(ج) يحدد راتب كل من الرئيس والأعضاء وسائر حقوقهم المالية بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من رئيس الوزراء.

(د) على الرئيس والأعضاء أن يتفرغوا لعملهم ولا يجوز لأي منهم مزاولة أي عمل أو وظيفة أو مهنة أخرى.

(هـ) يختار المجلس من بين أعضائه نائبا للرئيس يتولى مهامه عند غيابه.

(و) على كل من الرئيس والأعضاء والموظفين العاملين في الهيئة أن يفصح عن ممتلكاته وممتلكات زوجه وأولاده القاصرين قبل مباشرته لعمله.

من خلال النظر لهذا النص نلاحظ مدى هيمنة السلطة التنفيذية على هيئة مكافحة الفساد وبشكل خاص رئيس الوزراء ، ذلك أن رئيس وأعضاء مجلس الهيئة يعينون بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب من رئيس الوزراء ، وكذلك تحديد الحقوق المالية ورواتب الرئيس وأعضاء المجلس بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من رئيس الوزراء ، وهذا يدل على السيطرة الكاملة من جانب رئيس الوزراء على الهيئة مباشرة ، وتكون جميع الحقوق الممنوحة لهم بيد رئيس الوزراء وبالتالي فإن مصير رئيس الهيئة ومجلسها بيد رئيس الوزراء وهذا يقلل من سلطاتها الرقابية وإطلاق يد الهيئة في محاسبة السلطة التنفيذية . ولو افترضنا جدلا أن احد رؤساء الوزارات كان هو مصدر الفساد وهو الذي يتحكم بشكل مباشر بجميع مقدرات الوطن الاقتصادية والمالية وكذلك هو من يسيطر على الأجهزة الرقابية مثل هيئة الفساد فمن يستطيع محاسبة رئيس الوزراء أن هو وقع في الفساد ؟؟

ونلاحظ أيضا أن رئيس وأعضاء مجلس الهيئة لا يشترط فيهم سوى بعض الصفات الموضوعية كالعدالة والنزاهة والحيدة والخبرة وهذه كلها فيها وجهات نظر ونسبية إلى حد ما ، حيث أرى شخص تتكامل فيه جميع هذه الصفات ويرى أخر غير ذلك وبالتالي من أي وجهة نظر أو أي طريقة يتحدد من خلالها أن هذا الشخص يتمتع بالعدالة والنزاهة والحيدة ، ويشترط فيهم عدم إشغالهم وظائف عامة أو خاصة أو في أي جهة أخرى ، فهذه الشروط إذا ما توافرت جميعها في شخص من أشخاص الهيئة أو في جميع أشخاص مجلس الهيئة سواء العدالة والنزاهة والتفرغ وباقي الشروط المذكورة فأننا نكون أمام مجلس في غاية الكمال وفي قمة الأماني ، هذا طبعا إذا كان القانون نفسه يسعفهم على تطبيق عدالتهم ونزاهتهم و بعدهم عن الشبهات أما عن إنهاء خدمات رئيس و أعضاء مجلس الهيئة فيتم كذلك بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب مجلس الهيئة في الحالات التي حددتها المادة(١٠) من قانون الهيئة وهي:

١- إذا اخل بواجبات الوظيفة والمهام الموكولة إليه أو قام بعمل يمس الشرف أو الكرامة .

٢- إذا ارتكب أي فعل أو تصرف مما يدخل في نطاق الفساد وفق أحكام القانون .

٣- إذا تغيب عن اجتماعات المجلس ثلاث جلسات متتالية أو ست جلسات متفرقة خلال السنة الواحدة دون عذر يقبله المجلس .

ويضاف لهذه الحالات الاستقالة فمن حق رئيس وأعضاء المجلس طلب الاستقالة من وظائفهم في المجلس ، إلا أن قرار قبول الاستقالة في هذه الحالة يجب أن يصدر عن جهة التعيين ذاتها عملا بقاعدة توازي الاختصاص[١].

وفي حالة شغور موقع الرئيس أو عضو من أعضاء المجلس لأي سبب من الأسباب يتم تعيين بديلا له بطريقة تعيين الرئيس أو الأعضاء ابتداء ، أي أنه يتم التعيين بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس الوزراء لإكمال المدة المتبقية من مدة المجلس .

ونلاحظ مما تقدم أن رئيس وأعضاء مجلس الهيئة لا يتمتعون بحصانات كافية تمكنهم من ممارسة أعمالهم ، ونلاحظ كذلك أن عزل الرئيس أو أحد أعضاء مجلس الهيئة لا يحتاج إلى إرادة ملكية سامية على غرار قرار التعيين وإنما فقط قرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء ، أما المادة(٢٠) من قانون هيئة مكافحة الفساد فاشترطت الحصول على إذن من المجلس القضائي لملاحقة الرئيس أو عضو مجلس الهيئة في غير حالات التلبس بالجرم ، و للمجلس القضائي أن يقرر بعد سماع أقوال الرئيس أو العضو استمرار توقيفه للمدة التي يراها مناسبة أو تمديدها أو الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة .

وفيما يخص إدارة الهيئة واجتماعاتها ، فقد بين قانون الهيئة طريقة وآلية اجتماعات الهيئة ، فقد نصت المادة (١٢ / أ) على ما يلي :

أ – يجتمع المجلس برئاسة الرئيس أو نائبه عند غيابه ، ويكون الاجتماع قانونيا بحضور ما لا يقل عن خمسة من أعضائه على أن يكون الرئيس أو نائبه من بينهم ، ويتخذ قراراته بالإجماع ، أو بأغلبية لا تقل عن خمسة أصوات .

ب – تحدد الأحكام والإجراءات الخاصة بتنظيم أعمال المجلس واجتماعاته وسائر الأمور المتعلقة به بموجب تعليمات يصدرها لهذه الغاية .

ج – للمجلس دعوة أي شخص من ذوي الخبرة والاختصاص لحضور اجتماعاته للاستئناس برأيه .

ويتولى الرئيس المهام و الصلاحيات التي حددتها المادة (١٣ / أ) من قانون هيئة مكافحة الفساد و كما يلي :

---

[١] - علي خطار شطناوي – موسوعة القضاء الإداري – ج٢ – الطبعة الأولى – دار الثقافة – ٢٠٠٤ – ص ٢٣٥.

١) الإشراف الإداري و المالي على الهيئة و الموظفين لديها .

٢) تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس .

٣) تمثيل الهيئة لدى الغير .

٤) إعداد مشروع الموازنة السنوية للهيئة و لتقديمها إلى المجلس لإقراره.

٥) إعداد التقرير السنوي عن أعمال الهيئة وتقديمه إلى المجلس للمصادقة عليه .

(ب) للرئيس تفويض أي من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه لنائبه أو لأي من أعضاء المجلس على أن يكون التفويض خطياً و محددا .

وقد اعطت المادة (١٥) من القانون رئيس مجلس الهيئة الحق بطلب انتداب أو إعارة أي من ضباط أو أفراد الأجهزة الأمنية و العسكرية أو أي موظف من أي وزارة أو دائرة أو مؤسسة رسمية للعمل لدى الهيئة وفقاً لتشريعات النافذة ، وقد نصت المادة (١٤) من القانون على أن ينتدب للمجلس القضائي بناء على طلب رئيس الهيئة عددا من المدعين العامين للهيئة لممارسة مهامهم و صلاحياتهم وفقا للتشريعات السارية و المعمول بها .

الفرع الثاني : اختصاصات وأهداف الهيئة.

تمارس الهيئة بموجب قانونها عدة اختصاصات يتطلب القيام بها اللجوء إلى عدة وسائل لتتمكن الهيئة من تحقيق أهدافها بكفاءة وفاعلية .وسنتناول أهداف الهيئة واختصاصاتها وممارسة الهيئة لمهامها .

أولاً : أهداف الهيئة واختصاصاتها .

لقد تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد من أجل تحقيق جملة من الأهداف الطموحة والتي لا يمكن القيام بها إلا إذا خولت الهيئة اختصاصات واسعة ، تمكنها من مكافحة الفساد والقضاء عليه ، وقد حددت المادة (٤) من قانون هيئة مكافحة الفساد أهداف الهيئة في مجال محاربة الفساد فيما يلي :

(أ) وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه، وبالنظر إلى هذه الفقرة نجد أنها تضع هدف عام وهذا يتطلب جهود كبيرة وآليات عمل تفصيلية والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة ، والتي تتشابه إلى حد ما في بعض الإعمال والمهام خوفا من الازدواجية والتداخل في العمل والذي يعد آفة تصيب الأجهزة الرقابية في مختلف الدول النامية ومنها الأردن ،

وتسبب لها الشلل في العمل والإرباك والتأخير في أنجاز العمل والمهام[1] ، وأن فقهاء الإدارة وكتابها لا يرحبون بالإسراف في أنشاء وحدات رقابية متشابهة والذي يؤدي إلى تكرار لهذه التنظيمات والازدواجية في الرقابة والذي يؤدي إلى وقوع تضارب وتحميل الدولة أعباء ثقيلة من الناحية المالية[2] ، وأن هذه الفقرة تتطابق مع روح ومدلول نص المادة (١٧) من اتفاقية الأمم المتحدة [3].

(ب) الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله ، بما في ذلك الفساد المالي والإداري والواسطة والمحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير حفاظا على المال العام .

ومن أهم الجرائم المضرة بالمصلحة العامة الرشوة وجريمة الاختلاس ويقصد بالاختلاس أن يدخل الموظف العام في ذمته مالا وجد في حيازته بحكم وظيفته ...[4] ولقد نصت المادة (١٧٤) من قانون العقوبات الأردني على جريمة الاختلاس .

(ج)" توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة "وهذا هدف سامي ومطلب ملح لكل ذي عقل وبصيرة ، وهو مبدأ من المبادئ العامة للقانون حرصت الشرائع السماوية والوضعية كافة على سموه وتقديره واحترامه .

(د) "مكافحة اغتيال الشخصية" وهنا لا بد من وقفة تأمل بماذا يقصد وإلى أي اتجاه يسير منطوق هذه الفقرة وهي تحمل أكثر من وجهة نظر، وهي ذات وجهين في أن واحد ، فهي قد تكون فيها مكافحة للفساد مع الحفاظ على المبدأ الأصيل في القانون المتهم بريء حتى تثبت إدانته ، وهذا مطلب للجميع ومبدأ نرجو تحقيقه في مكافحة الجرائم أو التهم ، وقد يكون فعلا يحمل مدلول كلمة حق يراد بها باطل فإذا طبقت هذه الفقرة على حسب التفسير الأخر ، والذي ترفع بوجه كل من يريد أن يبلغ أو يتابع شبهات الفساد ومواطن الخلل ، ترفع بوجهه هذه الفقرة من قانون الهيئة حتى لا يسمح التحري والملاحقة لكل فعل، بل يجعل الوضع يخضع للمزاجيةوالانتقائي، وبالتالي يجعل هذه الفقرة مهرب لكل متنفذ أو صاحب سلطة أو سلطان ، وتقع في قضايا رد الاعتبار من جرائم الذم والقدح والتشهير ، مما يدفع الآخرين إلى عدم الاقتراب من مواطن الفساد وبهذا نجد أن قانون الهيئة لا يتوائم مع روح مدلول المادة (١٣) من اتفاقية

---

[1] - د . حمدي القبيلات – الرقابة الإدارية – مرجع سابق – ص ١٢٦ .

[2] - د . إبراهيم عبد العزيز شيحا – اصول الإدارة العامة – ص من ٤ – ٢٠ .

[3] - نص (١٧) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد " تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدا لصالحه أو لصالح شخص أو كيان أخر باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية وخصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه أو تسريبها بشكل أو بأخر " .

[4] - أ . د . محمد احمد المشهداني – شرح قانون العقوبات – القسم الخاص – ص ٣٦٥.

الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي أتت تحت عنوان (مشاركة المجتمع) م(١/١٣) كما يلي : "تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة ، ضمن حدود إمكانياتها ووفقا للمبادئ الأساسية وقانونها الداخلي ، تشجيع الأفراد والجماعات الذين لا ينتمون إلى القطاع الحكومي ، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وفاعليته من خطر وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل..."[١]

وكذلك نجد والحالة هذه تناقض مع مدلول ما نصت عليه المادة (٣٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تنص على أنه " تنظر كل دولة طرف في أن تدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوغ لها لأي شخص يقوم ، بحسن نية ولأسباب وجيهة بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية ".

وهذه دعوة مباشرة في الاتفاقية تلزم أن تؤمن الدول الحماية اللازمة والكافية لمن يقوم وبحسن نية عن التبليغ في حالات شبه فساد ولأنه ليس مطلوب من كل شخص عنده الخوف والغيرة على مقدرات الأوطان أن يكون خبير في كل الأشياء حتى يتحرى بدقة ويتأكد أن هذه الأعمال تشكل بشكل قاطع جريمة فساد يحاسب عليها القانون وبالتالي يستطيع أن يقدم بلاغا للجهات المختصة، لذلك يرى الباحث أنه كان من الأجدى أن يضم قانون هيئة مكافحة الفساد ، بند أو مادة تتعلق بحماية المخبرين ومساعدتهم لا محاربتهم .

ثانيا : اختصاصات هيئة مكافحة الفساد .

ذكرنا سابقا أن القانون لم يعرف الفساد، وايضا لم يحدد القانون الجهات الخاضعة لرقابة هيئة مكافحة الفساد وتركها مطلقة على عكس قانون ديوان المظالم والذي حدد الإجراءات والممارسات الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها نص م(١/١٢) من قانون ديوان المظالم ، وهذا يعني أن نطاق عمل هيئة مكافحة الفساد يشمل كافة السلطات العامة في الدولة، وكافة مؤسسات المجتمع المدني، وكذلك الحال يشمل الاختصاص والولاية الرقابية لهيئات القطاع الخاص إذا ما ارتكب في أي من هذه الجهات فعلا من الأفعال المنصوص عليها في المادة (٥) من قانون الهيئة والتي حددت صور الفساد ولغايات هذا القانون، أي ما يدخل في اختصاص الهيئة وقد نصت المادة (٥) يعتبر فساد للغايات هذا القانون ما يلي:

[١] - المزيد من التوضيح انظر نص المادة (١٣ / ١) من قانون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣.

اولا : الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة (١٩٦٠) وتعديلاته وهي:

١- الرشوة[١] وهي إتجار الموظف بأعمال وظيفته عن طريق الاتفاق مع صاحب الحاجة إلى قبول ما عرضه من فائدة أو هدية أو أية منفعة أخرى مقابل قيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل يدخل ضمن أعمال وظيفته، وقد نصت على عقوبة جريمة الرشوة في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة (١٩٦٠) وتعديلاته في المواد (١٧٠-١٧٣).

٢- الاختلاس واستثمار الوظيفة: يعرف الاختلاس بأنه إضافة الجاني للمال العام أو الخاص المودع لديه بصفته موظفا أو مكلفا بخدمة عامة إلى ملكه وتصرف فيه تصرف المالك[٢]. وتتمثل العلة في جريمة الاختلاس أنه يتضمن اعتداء على هذا المال، ويزيد من خطورة هذا الاعتداء أن للمال صلة وثيقة بالوظيفة التي يشغلها الجاني، إذ يحوزه بسبب وظيفته ، ويعلل هذا التجريم كذلك أن الفصل ينطوي على خيانة للأمانة التي حملتها الدولة للموظف والثقة التي وضعتها فيه فيما عهدت إليه بحيازة المال لحسابها[٣]، وقد نص المشرع الأردني على جريمة الاختلاس بالمادة(١٧٤) عقوبات.

أما استثمار الوظيفة:- فهو قيام كل موظف عمومي ادخل في ذمته او أوكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة بإقتراف غش في أحد هذه الأعمال، أو خالف الأحكام التي تسري عليها أما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو أضرار بالفريق الأخر أو أضرار بالإدارة العامة[٤] وقد نص قانون العقوبات الأردني على جريمة استثمار الوظيفة بنص المادتين ١٧٤-١٧٧من قانون العقوبات.

٣- التعدي على الحرية : وهذا يتمثل في وقف وحبس للأشخاص في غير الحالات المنصوص عليها في القانون، ومن هذه الحالات تجاوز الحكام الإداريين في حالة قانون منع الجرائم ووقف الأشخاص في غير الحالات المنصوص عليها في ذلك القانون[٥] ولقد منع المشرع الأردني القبض على أي شخص أو حبسه

---

[١] - د . محمد احمد المشهداني – شرح قانون العقوبات – القسم الخاص – الدار العلمية للنشر- الطبعة الاولى, ٢٠٠١- ص ٣٥٣.

[٢] - د . محمد احمد المشهداني – مرجع سابق – ص ٣٦٥.

[٣] - د . كامل السعيد – شرح قانون العقوبات الأردني – الجرائم المضرة بالمصلحة العامة – ص ٤٩٠.

[٤] - د . كامل السعيد – مرجع سابق – ص ٥٥٣.

[٥] - د . حمدي القبيلات – مكافحة الفساد – مرجع سابق – ص ٤٢٣.

بدون حق أو مبرر قانوني صادر من الجهة القضائية المختصة [١]. ويعاقب كل من أوقف أو حبس في غير الحالات التي نص عليها القانون بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة المادة (١٧٨) من قانون العقوبات الأردني كذلك يعاقب مدير وحراس السجن أو المعاهد التأديبية أو الإصلاحيات إذا قبلوا شخصا من هذه المؤسسات بدون مذكرة قضائية أو قرار قضائي أو إذا أبقوه بعد المدة المحددة له، بالحبس من شهر إلى سنة مادة (١٧٩) قانون العقوبات الأردني. وقد ورد النص على جريمة التعدي على الحرية وصورها في المواد من (١٧٨-١٨١) من قانون العقوبات الأردني.

وقد نص المشرع المصري على جريمة القبض والحبس أو الحجز دون حق في نص المادة (٢٨٠) عقوبات على أنه "كل من قبض على أي شخص أو حبسه أو حجزه بدون أمر أحد الحكام المختصين بذلك وفي غير الأحوال التي تصرح فيها القوانين واللوائح بالقبض على ذوي الشبهة يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تتجاوز مائتي جنيه[٢]".

٤- إساءة استعمال السلطة والإخلال بالواجبات الوظيفية. وهي حسب نص المادة (١٨٢ / ١) عقوبات " كل موظف يسنعمل سلطة وظيفته مباشرة او بطريق غير مباشر ليعوق او يؤخر تنفيذ احكام القانون ، او الانظمة المعمول بها وعدم تنفيذ الاحكام القضائية أو عدم القيام بالواجبات الوظيفية دون سبب مشروع . وقد ورد النص على هذه الجريمة في المواد(١٨٢-١٨٤) من قانون العقوبات الأردني.

ثانيا : الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (١٦ لسنة ١٩٦٠) وتعديلاته[٣] وتشمل هذه الجرائم المنصوص عليها في المواد من (٢٦٠-٢٧٢) من قانون العقوبات الأردني ما يلي:

١- التزوير في المحررات الرسمية ٢- المصدقات الكاذبة وما في حكمها. ٣- انتحال الهوية. ٤ - التزوير في المحررات العرفية . ٥- استعمال المحررات المزورة الرسمية والعرفية .

ثالثا : الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ [٤]. وقد عرف الجريمة الاقتصادية بأنها كل فعل أو امتناع يخالف السياسة الاقتصادية للدولة ، أو يضر الاقتصاد الوطني أو يهدد بالخطر إذا ما جرمه القانون وعاقب عليه بعقوبة جزائية[٥]. وأن فكرة قانون العقوبات

---

[١] - محمد احمد المشهداني – المرجع السابق – ص ١٠٩.

[٢] - - د . رمسيس بهنام – قانون العقوبات – القسم الخاص – ص ٥٨٣.

[٣] - د . محمد احمد المشهداني – المرجع السابق –ص ١٠٩.

[٤] - قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ منشور على الصفحة (٧٢٢) عدد الجريدة الرسمية (٣٨٩١) تاريخ ١٧ / ٤ / ١٩٩٣.

[٥] - د . كامل السعيد – مرجع سابق – ص ١٠ وأيضا محمد احمد المشهداني – مرجع سابق – ص ٣٦٩.

الاقتصادي قد بدأ ظهروها مع الحرب العالمية الأولى (١٩١٤-١٩١٩) . فعرف العالم لأول مره على نطاق واسع، نظام تسعير المواد التموينية وتوزيعها بالبطاقات أثناء الحرب ، وخرجت الدول المتحاربة وقد تصدع اقتصادها . وقد اقتضت هذه الحال تعديلات في النظام الاقتصادي[١] .

وتشمل الجريمة الاقتصادية أي جريمة تسري عليها أحكام قانون الجرائم الاقتصادية الأردني أو أي جريمة نص قانون خاص على اعتبارها جريمة اقتصادية تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة وإذا كان محلها المال العام[٢].

رابعا: كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة: - وهذا النص جاء بصفة عمومية ليكون نص احتياطي يشمل كافة الأفعال والتصرفات التي تؤدي إلى المساس بالمال العام.

خامساً: إساءة استعمال السلطة خلافا لأحكام القانون:- وفي هذا المجال يدخل سوء استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مصالح خاصة لصاحب المنصب أو لعدد من الأشخاص: ومقابلها استغلال النفوذ في التشريع المصري وقد تناول المشرع المصري تجريم استغلال النفوذ بالمادة (١٠٦) مكرر من قانون العقوبات المصري التي نصت على أن:

"كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أي سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو ترخيص أو اتفاق توريد أو مقاولة أو على وظيفة أو خدمة أو أية ميزة من أي نوع يعد في حكم المرتشي ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة (١٠٤) من قانون العقوبات المصري ..."[٣]، وعموما فإن هذه الفقرة (هـ) من المادة (٥) من قانون هيئة مكافحة الفساد تتلاقى وتتطابق مع روح ومدلول المادة (١٩) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيث نصت على ما يلي:

" تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي أساء استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكا للقوانين ".

---

[١] - د . جرجس يوسف طعمه – مكانة الركن المعنوي في الجرائم الاقتصادية – ص ٨ .

[٢] - د . محمود محمود مصطفى – الجرائم الاقتصادية – الجزء الأول – دار مطابع الشعب – ص ١٠ .

[٣] - د. محمد زكي أبو عامر – قانون العقوبات – القسم الخاص- ص ١٤٩.

ويشترط لكي تعد إساءة استعمال السلطة جريمة أن تكون عمدية والتي يتخذ الركن المعنوي فيها صورة القصد [1].

سادسا: قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقا أو تحق باطلا. وتعرف الواسطة بأنها التدخل لصالح فرد أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو غير مستحق لذلك ، أما المحسوبية فهي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص مثل الحزب والعائلة... ودون أن يكون مستحق لذلك ، إما المحاباة فهي تفضيل جهة على أخرى في الخدمة وبغير وجه حق للحصول على مصالح معينة. وأنه يحسب للمشرع إدانته مثل هذه الأعمال واعتبارها جريمة منصوص عليها في القانون ، وهذا يعتبر من باب التوجه لتغيير الثقافة الاجتماعية بالنسبة إلى صاحب القرار وطالب الخدمة على حد سواء.

وقد جرم المشرع المصري الاستجابة للرجاء والتوجيه والوساطة في نص المادة (١٠٨) مكرر من قانون العقوبات بأن "كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته أو أخل بواجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة يعاقب بالسجن وبغرامة (لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه) [2] .

سابعاً: جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت لها المملكة بموجب هذا البند يدخل في مفهوم الفساد كافة الأفعال والتصرفات التي وردت في الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها الأردن وعلى رأسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومنها على سبيل المثال- الإثراء غير المشروع – م(٢٠) من الاتفاقية – الرشوة في القطاع الخاص المادة (٢١) من الاتفاقية واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص المادة (٢٢) وغسل العائدات الإجرامية المادة (٢٣) من اتفاقية الأمم المتحدة وقد حددت المادة (٢٢) من قانون هيئة مكافحة الفساد– الجزاء أو العقوبة بحق من يقوم بارتكاب أي من الأفعال التي تشكل فسادا ، وكما يلي بدون الإخلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة الاف دينار أو بكلتا هاتينالعقوبتين كل من ارتكب أياً من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات وفي حال التكرار يضاف للعقوبة نصفها".

---

[1] - د . محمد زكي أبو عامر – المرجع السابق – ص ١٥٤ .

[2] - د. محمد زكي أبو عامر – المرجع السابق– ص ١٤٤.

الفرع الثالث

وسائل ممارسة الهيئة لمهامها

نص القانون على الوسائل التي تمكن الهيئة من ممارسة اختصاصاتها وتحقق اهدافها التي نص عليها المشرع وتشمل هذه الوسائل ما يلي[1]:-

أولا: التحري عن الفساد الإداري والمالي والكشف عن المخالفات والتجاوزات ، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك . وهذا يتم من خلال كوادر الهيئة سواء كانوا الموظفين أو ممن يتم الاستعانة بهم من المختصين ، حيث أجازت المادة (١٢/ج) من قانون هيئة مكافحة الفساد دعوة أي شخص من ذوي الخبرة والاختصاص لحضور اجتماعات المجلس للاستئناس برأيه ، كذلك أجاز القانون لرئيس هيئة مكافحة الفساد أن يطلب انتداب أو إعارة أي ضابط أو فرد من الأجهزة الأمنية والعسكرية أو أي موظف من أي وزارة أو دائرة أو مؤسسة رسمية للعمل لدى الهيئة[2] .

وبالنظر إلى نص هذه الفقرة (أ) من المادة السالفة نجد أنها تتلاقى مع روح ومتطلبات المادة (١/٥٠) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. والتي أتت تحت عنوان أساليب التحري الخاصة :

١-من أجل مكافحة الفساد مكافحة فعالة تقوم كل دولة طرف بقدر ما تسمح به المبادئ الأساسية لنظامها القانوني الداخلي وضمن حدود إمكانياتها ووفقا للشروط المنصوص عليها في قانونها الداخلي، بإتخاذ ما قد يلزم من تدابير لتمكين سلطاتها المختصة من استخدام أسلوب التسليم المراقب على النحو المناسب وكذلك حيثما تراه مناسبا إتباع أساليب تحر خاصة كالترصد الالكتروني وغيره من أشكال الترصد والعمليات السرية استخداما مناسبا داخل إقليمها، وكذلك لقبول المحاكم ما يستمد من تلك الأساليب من أدلة. وكذلك ما جاء في نص المادة (٢٠)[3].

ثانيا: ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ، ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم

---

[1] - نص المادة (٧) من قانون هيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ .

[2] - نص المادة(١٥) من قانون هيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ .

[3] - انظر نص المادة (٢٠) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام (٢٠٠٣) .

،وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها ووقف التشريعات السارية المفعول. في هذا المجال نصت المادة (١٦) من القانون للرئيس وأعضاء المجلس صفة الضابطة العدلية من اجل قيامهم بمهامهم وان المجلس لم يحدد الموظف الذي يتمتع بهذه الصفة ، وبناء على نص المادة (١٤) من قانون هيئة مكافحة الفساد ينتدب المجلس القضائي بناء على طلب الرئيس عدد من المدعين العامين للهيئة لممارسة مهامهم وصلاحياتهم وفقا للتشريعات السارية المفعول ، وكذلك يرى الباحث أن نص الفقرة (ب) من المادة (٧) لا يتوائم مع ما جاء في نص المادة (٣١) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وكذلك أن ما جاء في المادة (٧/ب) جاء قاصرا عن ما طالبت به م (٣١) من هذه الاتفاقية حيث طالبت هذه المادة ١- تتخذ كل دولة طرف، إلى أقصى مدى ممكن ضمن نطاق نظامها القانوني الداخلي، ما قد يلزم من تدابير للتمكن من مصادرة :

(أ) العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية، أو ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات.

(ب) الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب أفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية.

(٢) تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير للتمكين من كشف أي من الأشياء المشار إليها في الفقرة (١) من هذه المادة أو اقتفاء أثره وتجميده أو حجزه، لغرض مصادرته في نهاية المطاف، حيث أن قانون الهيئة وفي هذه المادة بالذات لم يرتق إلى ما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيث نصت على مصادرة جميع العائدات الإجرامية وجميع ما نتج عن المتاجرة به ونتج منها من أرباح وثراء غير مشروع ، ونصت على اقتفاء أثره أينما ذهب الأشخاص أو الأموال غير المشروعة وملاحقتها بكل الوسائل التي تنص أو تسمح بها القوانين[١].

ثالثاً: للهيئة أن تبدأ في إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على أخبار ترد من أي جهة، وإذا تبين نتيجة التحري أو التحقيق أن الأخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذبا أو كيديا يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقا للأصول القانونية المتبعة. ويلاحظ أن المشرع لم يفرق في موضوع عدم صدقية الأخبار فكما ذكرنا سابقا أن المواطن العادي ليس مطلوب منه أن يكون خبيرا بكل الأشياء ومطلع على جميع جوانب العمل في الدوائر والمؤسسات ، حيث أنه من الممكن أن يتقدم شخص إلى الهيئة لتقديم أخبار وهو يعتقد أن ما رآه أو علم به من أفعال إحدى الجهات أو الأفراد

---

[١] - لتوضيح أكثر انظر نص م(٣١) والمادة (٥٢) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

يشكل جريمة مثلا وبعد التحقيق يتضح أن هذا العمل لا يرقى إلى درجة الفساد فيحال إلى الجهات القضائية، ويعاقب وهو حسن النية فكان حري على المشرع التفريق بين حسن النية وسوء النية أو الأخبار الكيدي. ونلاحظ كذلك أن المشرع لم يعط الهيئة حق تلقي الشكاوي من المواطنين بشكل صريح، بل أنه حصر دور المواطن بالأخبار ولم يمنحه حتى تقديم شكوى بشكل رسمي وعلني، و الأخبار غير ملزم الأخذ به. بل أن مجلس النواب قد ألغى من مشروع القانون النص الذي كان يسمح للهيئة بتلقي الشكاوي والمعلومات والإخباريات من ذوي العلاقة مباشرة[1]. وقد نصت المادة (٤/٨) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ما يلي: " تنظر كل دولة طرف أيضاً ، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي في إرساء تدابير ونظم تيسير قيام الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أفعال الفساد عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم".

رابعا: طلب البيانات والمعلومات فبحسب ما نصت عليه المادة (١٧) من قانون الهيئة على أنه " مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة للهيئة في سبيل قيامها بمهامها طلب أي بيانات أو معلومات أو وثائق من أي جهة كانت ، وعلى هذه الجهة الاستجابة للطلب دون إبطاء تحت طائلة المسؤولية القانونية " ، ويلاحظ أن القانون قد ألزم الجهات التي تم الطلب منها البيانات والوثائق على وجوب تلبية طلب الهيئة وبقوة القانون. ولكن القانون لم يحدد مدة معنية لإجابة الطلب ولم يحدد كذلكنوع الجزاء وقوته حتى يكون رادعاً للجهة المطلوب منها ويوجب عليها سرعة الرد والتنفيذ.

خامسا: لقد حدد القانون مدة ثلاثة أشهر لكي يتم إصدار قرار في الشكوى المقدمة إلى الهيئة من بدء إجراءات التحري في الشكوى . فقد نصت الفقرة (د) من المادة السابعة على ما يلي:" وبالرغم مما ورد في أي تشريع أخر تلتزم الهيئة بإصدار قراراتها في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء إجراءات التحقيق والتحري في الشكوى. ويلاحظ على هذا النص أنه قد أشار إلى الشكوى رغم عدم اختصاص الهيئة صراحة بتلقي الشكاوي . حيث أنه تم شطب الشكاوي من اختصاصات الهيئة في مشروع القانون وبقيت المادة (٧) دون أن تشطب وهذا يدلل على السرعة وعدم التأني في إقرار مشروع القانون من قبل المشرع. ونلاحظ على مدة الثلاثة شهور التي حددت لكي تتخذ الهيئة قرارها بشأنها بأنه وسيلة ذات حدين فقد تكون سبب في تسرع الهيئة إجباريا باتخاذ القرار ضمن هذه المدة وهي قد لا تكفي في بعض القضايا التي لها تشعبات وتداخلات متعددة وقد تكون من جهة أخرى تدعو إلى التمهل غير المرغوب فيه ولا لزوم له في بعض

[1] - حمدي القبيلات – مكافحة الفساد – ص ٤٢٤.

القضايا الأخرى ، وعلى العموم أنه يفهم من أن هذه المدة هي مدة استرشادية لا إلزامية . ولا يترتب على تجاوزها بطلان إجراءات وقرارات هيئة مكافحة الفساد.

ويلاحظ على آلية عمل الهيئة ما يلي :

١- عندما تكون هيئة مكافحة الفساد تنظر وتحقق في مشروعية قرار إداري ما ، لم يرتب المشرع وقف تنفيذ هذا القرار أو حق الهيئة بقطع تنفيذه على غرار محكمة العدل العليا، كما أن اعتراض الهيئة على أي قرار إداري لا يوقف مدة الطعن القانونية بهذا القرار مما يحول دون إمكانية تصويب هذا القرار مستقبلا إما للسحب أو للإلغاء من جهة ، ويشجع المواطن إلى اللجوء إلى القضاء مباشرة بدلا من اللجوء إلى الهيئة خشية تحصين القرارات المعترض عليها بمضي المدة من جهة أخرى[١].

٢- بالرغم من خطر الفساد وشدة وقعه على الأمن الاقتصادي والاجتماعي وحتى السياسي للدولة.لم يحدد القانون محكمة خاصة بقضايا الفساد ونيابة عامة تتولى التحقيق والنظر في قضايا الفساد .

٣- لم يعد المشرع الجرائم التي تعتبر جرائم فساد خلافا لقانون الهيئة من الجرائم المخلة بالشرف كي تترتب عليها الآثار القانونية الخاصة بذلك وهذا يعد تخفيف على المفسد بعكس ما كان يجب من جعل الفساد سبب مشددا للعقوبة على المفسدين.

٤- لم يتطرق القانون لإلغاء أو فسخ التصرفات القانونية غير المشروعة الناجمة عن الفساد عملا بأحكام المادة(٣٤) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيث نصت على أنه " مع ايلاء الاعتبار الواجب لما اكتسبته الأطراف الثالثة من حقوق بحسن نية ، تتخذ كل دولة طرف ، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي تدابير تتناول عواقب الفساد ، وفي هذا السياق يجوز للدول الأطراف أن تعتبر الفساد عاملا ذا أهمية في اتخاذ إجراءات قانونية لإلغاء أو فسخ عقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة أو إتخاذ إجراء أنصافي أخر".

٥- لم يتعرض قانون هيئة مكافحة الفساد لحماية الأشخاص الذين يقدمون أخبار ووقائع عن قضايا فساد إلى الهيئة. ولم يشرع قانون خاص لحماية المبلغين بل أن القانون نص لهم على عقاب لا إلى ثواب كما ورد في نص م (٤/د) مكافحة اغتيال الشخصية ، وكذلك ما ورد في نص م (٧/هـ) عن الأخبار الواردة للهيئة وكان كاذبا يتم تحويله إلى الجهات القضائية وفي هذه الفقرات من المواد المذكورة مخالفة لما نصت عليه المادة (٣٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيث نصت على ما يلي " تنظر كل دولة طرف في أن

---

[١] - انظر قرار محكمة العدل العليا رقم(٢٠٠/٤١٩) من تاريخ ٢٠٠٠/١٢/١١.

تدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوغ لها لأي شخص يقوم بحسن نية ولأسباب وجيهة بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع يتعلق بأفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية ، وكذلك نص المادة(١/٣٢) تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقا لنظامها القانوني الداخلي وضمن حدود إمكانياتها لتوفير حماية فعالة للشهود والخبراء الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرمة........."[١] .

٦- لم يتطرق قانون هيئة مكافحة الفساد إلى مسألة التعويض للأشخاص والهيئات والدول التي تتضرر من الفساد وذلك خلافا لأحكام المادة(٣٥) من الاتفاقية التي نصت على ما يلي: " تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير وفقا لمبادئ قانونها الداخلي لضمان حق الكيانات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة لفعل فساد في رفع دعوى قضائية ضد المسؤولين عن إحداث ذلك الضرر بغية الحصول على تعويض وكذلك ما نصت عليه المادة(٥٣/ب) من اتفاقية الأمم المتحدة حيث جاء فيها ما يلي " أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تأذن لمحاكمها بأن تأمر من ارتكب أفعالا مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية بدفع تعويض لدولة طرف أخرى تضررت من تلك الجرائم."

٧- استثنى القانون بعض الفئات من تطبيق قانون هيئة مكافحة الفساد عليهم وأبقاهم في عهدة الأحكام الخاصة حيث نصت المادة(٦) على أنه " تسري الأحكام الخاصة الواردة في التشريعات ذات العلاقة في حال كان المشتكى عليه بالفساد احد الأشخاص الذين يستوجب الدستور أو التشريعات ذات العلاقة شكلا أو إجراءات خاصة للتحقيق معه أو ملاحقته قضائيا .... "

ويرى الباحث أن هذه تعد حصانة ممنوحة لبعض الأشخاص من الملاحقة عن جرائم فساد . ومن هذه الفئات المحصنة الوزراء والأعيان والنواب والقضاة...

ونعتقد أن هذا النص فيه تقييد للهيئة من ممارسة أعمالها ومهامها في كثير من الأحيان وهذا نية إعفاء لهذه الفئة من الملاحقة وحصر الملاحقة بصغار الموظفين رغم أن فساد فئة الموظفين الصغار على الرغم من خطورته وأدانته بكل أشكاله إلا أنه لا يصل إلى خطورة الفئة المستثناة إذا وقع فيها الفساد، لأنه فساد كبير ويؤثر تأثيرا عظيما في اقتصاد ومقدرات الدولة والمجتمع.

المطلب الرابع

[١] - انظر نص المادة (١/٣٢و٢) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

تقويم عمل هيئة مكافحة الفساد

مما لا شك فيه إن إنشاء هيئة مكافحة الفساد جاء من اجل إن تلعب دورا هاما ورئيسيا في محاربة الفساد من خلال المحافظة على حماية المال العام والحفاظ عليه من عبث المفسدين ويبرز ذلك من خلال انجازات هيئة مكافحة الفساد والتي سوف نتطرق إليها في هذا المطلب وكذلك ما يواجه الهيئة من معوقات قد تمنعها من القيام بمهامها بالشكل المؤمل .

أولا: أهم انجازات الهيئة خلال عام ٢٠٠٨

إن انجازات هيئة مكافحة الفساد خلال هذا العام تتوزع على عدة مجالات مختلفة تتمثل في مجال المعلومات والتحقيق والوقاية والشؤون القانونية والاتصال والشؤون الإدارية والتطوير المؤسسي بالإضافة إلى الشؤون المالية والرقابة الداخلية .

تعاملت الهيئة في عامها الأول مع (٦٦١) قضية وقد توزعت القضايا على النحو التالي :

١- دائرة المعلومات والتحقيق (٥٣٨) قضية[١].

الأمن العام المنتدب لدى الهيئة (٨٠) قضية والادعاء العام لدى الهيئة (٤٣) قضية بالإضافة إلى (٧٣) قضية تم تحويلها إلى الادعاء العام من جانب التحقيق والأمن العام المنتدب.

وقد توزعت على النحو التالي :(٥٥) قضية تمت إحالة (٤٤) قضية إلى المدعي العام و (٩) قضايا إلى النائب العام ويشكل ما نسبته ١٠% من مجموع القضايا ، (٦) قضايا لم تجد فيها الهيئة شبهة فساد ١% فقط ، (٣١٢) قضية قيد التحقيق ما نسبته ٥٨% ، (١٦٥) قضية تم حفظها وتشكل ما نسبته ٣١%.

وفي باب القضايا التي لا تزال قيد التحقيق في دائرة المعلومات والتحقيق حسب التهمة خلال عام ٢٠٠٨ حيث تبين إن معظم القضايا المنتظرة قيد التحقيق هي في القطاع العام وتبلغ نسبته ٧٩ % بينما في القطاع الخاص لا تتجاوز النسبة ٧% وكان نصيب الإفراد ضعف نسبة القطاع الخاص حيث بلغ ١٤% وذلك من إجمالي التهم والتي لا تزال قيد التحقيق والتي سوف نبينها من خلال الجدول التالي والذي يبين

---

[١] - هيئة مكافحة الفساد – التقرير السنوي لعام (٢٠٠٨) – ص ٢٧.

مجموع القضايا التي لا تزال قيد التحقيق في القطاع العام والخاص والأفراد وكذلك أنواع التهم وإعدادها والجهات المتورطة بها.

جدول رقم (١)[١]

الرقم	التهمة	قطاع عام	قطاع خاص	أفراد	المجموع
١	الاختلاس	١٥	١	٢	١٨
٢	الاحتيال	١	٨	٨	١٧
٣	التزوير	١٦	٣	٢٠	٣٩
٤	استثمار الوظيفة	٤٣	٠	٢	٤٥
٥	الرشوة	١٢	٠	١	١٣
٦	الواسطة والمحسوبية	٢٨	١	٣	٣٢
٧	إساءة الائتمان	٠	٠	١	١
٨	إساءة استعمال السلطة	٩٠	٤	١	٩٥
٩	السرقة	٢	٠	٠	٢
١٠	الإهمال بواجبات الوظيفة	٦٢	١	٤	٦٧
١١	المصرفة الكاذبة	٦	٢	١	٩
١٢	اغتيال الشخصية	١	٠	١	٢
١٣	هدر مال عام	٢٧	٣	٤	٣٤
١٤	استغلال نفوذ	٢	٢	١	٥
١٥	إتلاف مستند رسمي	١	٠	١	٢
المجموع		٣٠٦	٢٥	٥٠	٣٨١

يتضح من خلال هذا الجدول أن أعلى نسبة من التهم والتي لا تزال قيد التحقيق هي كما يلي:

- إساءة استعمال السلطة ٢٥%.
- الإهمال بواجبات الوظيفة ١٧,٥ %.
- استثمار الوظيفة ١٢%.

أما القضايا التي تم حفظها وتركز معظمها في القطاع الخاص وكانت (١٨٦) قضية وبنسبة ٧٠% في القطاع العام و (١٦) % في القطاع الخاص و (١٤) % الإفراد ، وكذلك بلغت أعلى نسبة من هذه التهم

[١] - التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد / ٢٠٠٨ – جدول رقم ٢ – ص ٢٩.

بإساءة استعمال السلطة وبلغت ٤٠% والاحتيال ١٥% والإهمال بواجبات الوظيفة ١٣% ومعظمها في القطاع العام .

٢- الادعاء العام لدى الهيئة[1].

بلغ إجمالي عدد القضايا التي تم التعامل معها من قبل الادعاء العام في الهيئة ما مجموعه (١١٦) قضية تم إحالة (١٠٩) قضايا ما نسبته ٩٤% إلى الجهات المختصة ٦% من إجمالي القضايا التي تم التعامل معها لا يزال قيد التحقيق وهي (٧) قضايا.

ويتبين من خلال التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد أن قطاعي خدمات البنية التحتية والاتصالات والقوى البشرية تركزت فيها النسبة الأعلى من التهم في القضايا المحالة من الادعاء العام لدى الهيئة ، إذ بلغت فيها ٣٤% و١٨% على التوالي ، مع ملاحظة أن ما نسبته ٣٠% من هذه التهم والقطاعات كافة تركزت في تهمة استثمار الوظيفة.

٣- الأمن العام المنتدب لدى الهيئة[2].

بلغ إجمالي عدد القضايا التي تم التعامل معها من قبل الأمن العام المنتدب (٨٠) قضية تم تحويل (٢٨) قضية منها إلى المدعي العام لدى الهيئة مشكلة ما نسبته ٣٥% أما القضايا التي لا تزال قيد التحقيق فقد بلغت ٧ قضايا مشكلة ما نسبته ٩% أما القضايا المحفوظة لعدم وجود شبهة فساد فيها ٢٦ قضية وبنسبة بلغت ٣٢% ، وهناك (١٩) قضية لم تجد فيها الهيئة شبهة فساد بل تجاوزات إدارية حيث تم مخاطبة الجهات صاحبة العلاقة وقد تم تصويبها جميعا (ما نسبته ٢٤%) من إجمالي عدد القضايا وقد اتضح كذلك من خلال التقرير السنوي أن القضايا المحالة من الأمن العام المنتدب إلى مدعي عام الهيئة أن أكثر التهم الواردة وتمت إحالتها تركزت في تهمتي الاحتيال واستثمار الوظيفة وبنسبة مئوية بلغت حوالي ٢٣% و ١٧% على التوالي من إجمالي هذه التهم والبالغ عددها ٣٥ قضية وعدد قضايا الاحتيال والاستثمار الوظيفي ٩ قضايا ومن خلال الجهة صاحبة العلاقة لكافة التهم المحالة إلى المدعي العام .

---

[1] - التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد/٢٠٠٨ – ص ٣٢.

[2] - التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد –لعام ٢٠٠٨, ص ٣٧.

استحوذ القطاع العام على ما نسبته ٧١% بعدد ٢٥ قضية من أصل ٣٥ قضية والقطاع الخاص ١٤,٥% وكذلك الإفراد ١٤,٥ % بواقع ٥ قضايا لكل منهما .

وان القضايا التي لا تزال قيد التحقيق لدى الأمن العام المنتدب بلغ ٨ قضايا ٥ منها في القطاع العام وثلاث في الإفراد.

القضايا التي تم حفظها من قبل الأمن العام المنتدب لدى الهيئة فقد تم حفظ (٢٨) قضية معظمها في القطاع العام وبلغت ١٥ قضية والنسبة بلغت ٥٤% وفي القطاع الخاص تم حفظ ٩ قضايا بنسبة بلغت ٣٢% في حين لم يتجاوز في الافراد عن ٤ قضايا وما نسبته ١٤ % من إجمالي القضايا التي تم حفظها[١] .

وفي القضايا التي تم تصويب التجاوزات الإدارية فيها مع الجهة صاحبة الاختصاص والعلاقة خلال عام ٢٠٠٨ ومن جميع دوائر الهيئة فقد بلغت عدد القضايا(١٩) قضية تم تصويب أوضاعها حيث بلغت قضايا القطاع العام المصوبة (١٠) قضايا و(٩) قضايا في القطاع الخاص[٢] .

ثانيا: المعوقات التي تواجه هيئة مكافحة الفساد في أداء مهامها.

ويمكن إجمال أهم المعوقات التي تواجه هيئة مكافحة الفساد في أدائها لمهامها التي انشأت من اجل تحقيقها فيما يلي :

١) عدم استقلالية الهيئة إداريا ذلك أن الهيئة ترتبط برئيس الوزراء أي بالسلطة التنفيذية استنادا لنص المادة(٣) من قانون الهيئة ، وذلك خلاف ما هو متبع في العديد من دول العالم ، وكذلك خلاف ما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لسنة ٢٠٠٣ في المادة (٢/٦) من منح الاستقلال التام للهيئات التي تتولى مكافحة الفساد كي تكون بعيدة عن أي تأثير أو ضغط لا مسوغ له .

٢) كثرة القوانين والأنظمة والتعليمات المالية والإدارية المعمول بها في الجهة الإدارية الواحدة الأمر الذي يؤدي إلى إرباك عمل الهيئة .

---

[١] - التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد –لعام ٢٠٠٨ ص ٤٠.

[٢] - التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد –لعام ٢٠٠٨ ص ٤١.

٣) لم يرتب المشرع على مباشرة الهيئة التحقق من مشروعية قرار إداري ما، وقف تنفيذ هذا القرار أو حق الهيئة بوقف تنفيذه على غرار محكمة العدل العليا ، إضافة إلى أن اعتراض الهيئة على أي قرار إداري لا يؤدي إلى قطع مدة الطعن القانونية بهذا القرار.

٤) لم يتطرق قانون الهيئة لإلغاء أو فسخ التصرفات القانونية الناجمة عن الفساد عملا بإحكام المادة (٣٤) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيث نصت على انه " مع إيلاء الاعتبار الواجب لما اكتسبته الأطراف الثلاثة من حقوق بحسن نية تتخذ كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي تدابير تتناول عواقب الفساد وفي هذا السياق يجوز للدول الأطراف أن تعتبر الفساد عاملا ذا أهمية في اتخاذ إجراءات قانونية لإلغاء أو فسخ عقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة أو اتخاذ أي إجراء انتصافي آخر ."

٥) نقص الكادر الوظيفي في الهيئة مما يسبب عدم استطاعة عدد محدد لا يتجاوز ١٢٠ موظف بكافة المستويات من متابعة جميع الوزارات والقطاعات العامة والخاصة والأفراد والتدقيق في مواطن وشبهات الفساد مما يجعل هذا الأمر صعبا أن لم يكن مستحيلا خاصة وان ظاهرة الفساد آخذة في الازدياد والانتشار السريع.

٦) عدم وجود نص في قانون الهيئة لحماية المبلغين أو المخبرين عن حالات الفساد وعدم تقديم الدعم لهم ليكونوا الذراع الخفي للهيئة .

٧) تستطيع السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء إنهاء خدمات الرئيس أو أي عضو وبناء على تنسيب من مجلس الهيئة وذلك حسب نص المادة (١٠/أ) من قانون الهيئة.

٨) عدم الوعي الكافي لدى عامة الناس بخطر الفساد الإداري والمالي على المكونات الأساسية للدولة وعلى التنمية بشكل خاص بل واعتبار بعض مظاهر الفساد مثل الواسطة والمحسوبية عمل ينم عن شجاعة من يقوم به وهذا بالتالي بحاجة إلى تأهيل شعبي ومؤسسي لتغيير بعض المفاهيم الخاطئة.

المبحث الثالث

دور ديوان المظالم في مكافحة الفساد

يتناول موضوع هذا البحث تعريف ديوان المظالم ونشأته في الدولة الإسلامية وتطوره واختصاصاته والدور الذي قام به في مجال القانون العام الإسلامي لحماية مبدأ الشرعية وتأكيد العدالة ضد تعسف السلطات الحاكمة وجور ذوي النفوذ والبطش .

وكذلك البحث في دور ديوان المظالم في العصر الإسلامي والعصر الحديث والصلاحيات الممنوحة لديوان المظالم في الوقت الحاضر ومقارنتها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

وسوف نتناول في هذا المبحث في خمسة مطالب :

المطلب الأول : تاريخ ديوان المظالم.

المطلب الثاني : التنظيم القانوني لديوان المظالم.

المطلب الثالث : اختصاصات الديوان ووسائل ممارستها.

المطلب الرابع : الفرق بين اختصاصات ديوان المظالم والجهات الرقابية الأخرى.

المطلب الخامس : تقويم عمل ديوان المظالم.

المطلب الأول

تاريخ ديوان المظالم

لقد ارجع بعض المؤرخين الأصل التاريخي لفكرة ديوان المظالم إلى عهد ما قبل الإسلام وتحديدا في مكة بقبائل قريش فيما عرف بحلف الفضول ، وأما في الدولة الإسلامية في العهد العباسي هم من خصصوا قاضي للمظالم ومارسوا هذا النوع من التقاضي ، وسوف نقوم بتوضيح ذلك بصورة أوسع واشمل في الفرع الأول من هذا المطلب .

الفرع الأول

مفهوم ديوان المظالم في العصور الوسطى

عرف الجرجاوي الظلم بأنه "وضع الشيء في غير موضعه" وقال ان معناه في الشريعة "عبارة عن التعدي عن الحق إلى الباطل وهو الجور وقيل هو التصرف في ملك الغير ومجاوزة الحد[١] ، وقد ارجع بعض المؤرخين الأصل التاريخي لفكرة ديوان المظالم إلى العهد الجاهلي قبل الاسلام إلى حلف الفضول والذي تنادى له وجهاء قبائل قريش . والذي بموجبه عقد فيما بينهم حلفا على رد المظالم وانصاف المظلوم من الظالم . وكان سببه ما حكاه الزبير بن بكار من ان رجلا من اليمن من بني زين قدم مكة معتمرا ببضاعة اشتراها من رجل من بني سهم (قيل أنه العاص) فلوى الرجل حقه فسأله ماله أو متاعه فامتنع عليه فقام على الحجر وانشد بأعلى صوته بأبيات[٢] ...

وعليه اجتمع وجهاء قريش في دار عبد الله بن جدعان بن تيم – بنو هاشم وبنوعبد المطلب وبنو سعد بن عبد العزيز وبنو زهرة وبنو كلاب وبنو تيم بن مرة وتعاهدو على الا يجدوا في مكة مظلوما من أهلها أو غيرهم ممن دخلها من سائر الناس الا قاموا معه وكانوا على ظلمه حتى ترد اليه مظلمته ، وسمي هذا الحلف بحلف الفضول[٣]، وقد شهد الرسول صلى الله عليه وسلم هذا الحلف قبل الرسالة وقد اقره عليه السلام بعد الرسالة.

وكذلك تمسك بهذا الحلف الحسين بن علي رضي الله عنهما في عهد معاوية بن ابي سفيان[٤] .

وانه يعد اول من مارس قضاء المظالم كقضاء مستقل في العهد العباسي سنه ١٣٢هـ وقد شهد العصر العباسي ظهور ديوان المظالم ووظيفة صاحب المظالم أو والي المظالم . فاستقر هذا النوع من

---

١ - الجرجاوي – التعريفات – ص١٤٤ –ورد في كتاب القاضي احمد سعيد المومني – قضاء المظالم – ص٦٣ لعام ١٩٩١ – الطبعة الاولى .

٢- الحسن بن علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي, الماوردي , عاش في الفتره (٣٦١هـ- ٤٥٠هـ) وهو شافعي المذهب وكتابه الاحكام السلطانية والولاية الدينية, تحقيق د.محمد جاسم الحديثي, المجمع العلمي لسنة٢٠٠١, ص ٢٣٢.

٣- الماوردي – المرجع السابق – ص ٢٣٤

٤– د.حمدي عبدالمنعم – ديوان المظالم – الطبعة الاولى ١٩٨٣م – دار الشروق ص٣٦

القضاء بولاية خاصة في ذلك العهد ، وقد احدث المنصور ديواناً سماه بيت المظالم[1] ، وكان المهدي هو اول من جلس للمظالم من بني العباس وكان المهدي خليفه عادل وجلس للمظالم بنفسه وبين يديه القضاة فيزيل عن الناس مظالمهم ولو كانت قليلة، وكان إذا جلس للمظالم قال ادخلو علي القضاة فلو لم يكن ردي للمظالم الا للحياء منهم فكفى[2].

وقد اورد العلامة الماوردي في كتابه الاحكام السلطانية اختصاصات قاضي المظالم فجعلها عشرة اقسام هي :

١- النظر في تعدي الولاة على الرعية واخذهم بالعسف في السيرة.

٢- جور العمال فيما يجبونه من الاموال فيرجع فيه إلى القوانين العادلة في دواوين الأئمة.

٣- كتاب الدواوين لانهم امناء المسلمين على ثبوت اموالهم فيما يستوفونه له ويوفونه منه.

٤- تظلم المسترزقة من نقص ارزاقهم او تأخرها عنهم واجحاف النظار بهم.

٥- رد الغصوب سواء كان من السلاطين او ولاتهم او من المستقوين على الناس.

٦- مشاركة الوقوف سواء كانت عامة أو خاصة.

٧- تنفيذ ما وقف من احكام القضاة لضعفهم عن انفاذها.

٨- النظر فيما عجز عنه الناظرون في الحسبة من المصالح العامة.

٩- مراعاة العبادات الظاهرة بالجمع والأعياد والحج والجهاد من تقصير فيها.

١٠- النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين .[3]

ويستكمل مجلس نظره بحضور خمسة أصناف لا يستغنى عنه ولا ينتظم أمره الا بهم :

---

[1]- احمد سعيد المومني – قضاء المظالم – ط١ – ١٩٩١ المطابع التعاونية – ص ٨٤ .

[2] - حمدي عبد المنعم – مرجع سابق – ص ٨٠ .

[3] - الماوردي – مرجع سابق – ص ٢٣٧.

١) الحماة و الأعوان لجذب القوي و تقويم الجريء.

٢) القضاة و الحكام لاستعلام ما يثبت عندهم من الحقوق ومعرفة ما يجري في مجالسهم بين الحضور .

٣) الفقهاء يرجع اليهم فيما أشكل و يسألوا عما اشتبه و اعضل .

٤) الكتاب ليثبتوا ما جرى بين الحضور وما توجه لهم أو عليهم من الحقوق .

٥) الشهود ليشهدهم على ما أوجبه من حق وأمضاء من حكم .

واذا استكمل مجلس المظالم بمن ذكرنا من الاصناف الخمسة شرع حين في نظره[١].

الفرع الثاني

المفهوم الحديث لديوان المظالم .

لقد بدأت فكره ديوان المظالم بمفهومها الحديث في دولة السويد بنظام (الامبودسمان) أو المفوض البرلماني ، ونظام الامبودسمان يراد به المفوض أو الممثل، وهو شخص مكلف من البرلمان بمراقبة الادارة و الحكومة وحماية الأفراد[٢]. وقد اخذت السويد بهذا النظام بدستور عام (١٨٠٩) ، لكي يكون وسيلة لتحقيق التوازن بين الأفراد وبين السلطة البرلمانية من جهة وبين السلطة التنفيذية[٣] من جهة أخرى، للحد من تعسف السلطة التنفيذية واستخدامها لامتيازاتها في مواجهة البرلمان[٤]، وقد نص دستور عام(١٨٠٩) على أن يقوم البرلمان باختيار الامبودسمان بواسطة ٤٨ عضوا من أعضاء البرلمان (٢٤ من كل مجلس) يختارون لهذا الغرض ، وجرى العرف أن يتم اختيارهم من رجال القانون المشهود لهم بالكفاية و النزاهة والحيدة، ويشترك في انتخابه ممثلوا الاحزاب المختلفة للبعد عن التيارات السياسة الحزبية[٥] .

---

[١] - الماوردي – مرجع سابق – ص ٢٣٦.

[٢] - مازن ليلو ماضي – بحث منشور – مجلة القادسية – بعنوان نظام الامبودسمان او المفوض البرلماني – ص ١ .

[٣] - د . ليلى تكلا – الامبودسمان – مكتبة الانجلو المصرية لعام ١٩٧١ - - ص ٢١.

[4] - د . ليلى تكلا – المرجع السابق – ص٢١.

[٥] - د . حمدي عبد المنعم – ديوان المظالم – مرجع سابق – ص ٢٦١.

ومن أسباب ظهور هذا النظام في السويد ما عانت منه السويد من صراعات متكررة بين الملك من جهة و البرلمان من جهة أخرى ، وفي تلك الفترة كان الملك يحقق الانتصار في بعض الوقت ويستبد بالسلطة بلا منازع ويعود البرلمان ويحقق الانتصار في وقت اخر فيقيد سلطة الملك إلى اقصى حد ، وقد ادت هذه الفوضى إلى ضرورة استحداث نظام يحقق التوازن بين هاتين السلطتين سلطة الملك و سلطة البرلمان ، فكان لا بد من قيام هذا النظام الذي اصطلح على تسميته (بالامبودسمان) ، الذي تطور حتى سمي في وقت لاحق بنظام (حامي المواطن) ،وهذا (الامبودسمان) هو الشخص الذي يلجأ اليه المواطن طالبا حمايته و تدخله اذا ما حصلت معه مشكلة أو صعوبات مع الجهات الادارية أو التنفيذية بوجه عام[1].

أما على المستوى العربي الحديث فانه تكاد أن تكون المملكة العربية السعودية هي أول دولة عربية يتشكل فيها ديوان المظالم – فقد صدر المرسوم الملكي رقم٧/١٣/٧٨٥٩ بتاريخ ١٣٧٤/٩/١٧ هـ الموافق١٩٥٥/٨/١٣ م و المعروف بإسم نظام ديوان المظالم من عشرة مواد ووفق المادة الاولى، يشكل ديوان مستقل باسم (ديوان المظالم) ويقوم بإدارة هذا الديوان رئيس من درجة وزير يعين بمرسوم ملكي وهو مسؤول أمام جلالة الملك و جلالة الملك هو المرجع الاعلى له[٢] .

وبناء على مدلول هذه المادة يكون جلالة الملك هو المرجع الوحيد المباشر لرئيس ديوان المظالم ، وهذا يعطيه صلاحيات واسعة وحرية كبيرة في تنفيذ الاعمال التي يختص بها هذا الديوان ، وهذا يجعل ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية بديل عن السلطة القضائية النظامية حيث أن السعودية تخلو من المحاكم النظامية العادية والادارية في تلك الفترة .

المطلب الثاني

التنظيم القانوني لديوان المظالم

جاء خطاب العرش لجلالة الملك الحسين بن طلال المغفور له باذن الله تعالى عند افتتاح مجلس الامة الحادي عشر عام ١٩٨٩ الى اقامة هيئة مركزية عليا تقوم بمهام الرقابة الادارية على اجهزة الدولة،

---

[1] - د . مازن ليلو – مرجع سابق – ص ١ .

[٢] - د . حمدي عبد المنعم – مرجع سابق – ص ٢٧٧.

وتقنين المساءلة على الاداء العام للموظف والجهاز الاداري على حد سواء... كما دعا الميثاق الوطني الى تجسيد وتعزيز دولة القانون والمؤسسات حيث دعا الى انشاء هيئة مستقله باسم ديوان المظالم.

فقد وجدت تجارب او محاولات سابقة لانشاء او ايجاد ديوان للمظالم ، ففي عام ١٩٩٩ تم تشكيل ديوان للمظالم في رئاسة الوزراء بموجب نظام رقم (٢٣ لعام ١٩٩٩) والتي الغي بعد اقل من عام على تأسيسه وذلك لعدة اسباب منها :

١ – الافتقار الى التفويض الواضح والاستقلالية اللازمة.

٢ – عدم اهلية وجاهزية الموقع الخاص بالدائرة.

٣-الافتقار الى نظام وهيكل واضح لادارة فعاليات الدائرة.

كما نستذكر ديوان الرقابة والتفتيش الذي انشئ بموجب نظام ديوان الرقابة والتفتيش الاداري رقم (٥٥ لسنة ١٩٩٢) ثم الغي العمل به لاحقا لاسباب تتداخل مع بعض الاسباب السابقة ذكرها .

وبعد إن بدأ الاردن بالعمل باتفاقية مكافحة الفساد اعتبار من ٢٠٠٤/٨/١ بعد مصادقة جلالة الملك عليها ونشرها بالجريدة الرسمية . والتي تنص المادة الثانية من قانون التصديق على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد (٢٨) لسنة ٢٠٠٤ على انه "تعتبر اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والملحقة بهذا القانون صحيحة ونافذة بالنسبة لجميع الغايات المتوخاة منها[١] ، وتهدف هذه الاتفاقية إلى تدعيم وترويج التدابير الرامية إلى مكافحة الفساد وبصور تكون اكفأ وانجع وتسهيل التعاون الدولي والمساعدة التقنية في هذا المجال ، إلى جانب تعزيز دور المسائلة والنزاهة والادارة السليمة للممتلكات العامة ".

وعملا بأحكام المادة (٦) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على انه " ١- تكفل كل دولة طرف وفقا للمبادئ الاساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الاختصاص تتولى منع الفساد"، وبناءً على هذه الاتفاقية فقد قامت المملكة الأردنية الهاشمية بتنفيذ الالتزام من خلال انشاء عدد من

---

[١] - قانون تصديق اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد رقم ٢٨ لسنة والمنشور في الجريدة الرسمية ص٣٧١٩ رقم ٤٦٦٩ تاريخ ٢٠٠٤/٨/١ .

الهيئات والمؤسسات العامة لمكافحة الفساد بكل اشكاله، وكان من هذه الهيئات ديوان المظالم بموجب قانون ديوان المظالم رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨، ولالقاء المزيد من الضوء على هذا الديوان سنناقش في هذا المطلب السند القانوني لانشاء ديوان المظالم وارتباطه ونشأته ومبررات وجوده وذلك على النحو التالي :

الفرع الاول

السند القانوني لديوان المظالم

تنص المادة (٣-أ) من قانون ديوان المظالم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ على : "يؤسس في المملكة ديوان يسمى ديوان المظالم يتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي واداري، وله بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق اهدافه، بما في ذلك تملك الاموال المنقولة وغير المنقولة والتصرف بها والتعاقد مع الغير والتقاضي، وله ان ينيب عنه في الاجراءات القضائية المحامي المدني ".

ومن هذا النص نجد ان الديوان يتمتع بشخصية معنوية وهي ذات استقلال مالي واداري، ويعتبر ديوان المظالم مؤسسة وطنية مستقلة للعمل على ضمان تحقيق العدالة والانصاف في عمل الادارات العامة، وهو يعد محركا أساسيا ووسيلة تحفيزية لتحقيق مبادئ النزاهة والشفافية واعادة الحقوق لاصحابها، وكذلك لحماية الحريات في القطاع العام .

ويهدف ديوان المظالم إلى الاسهام في تحسين سير عمل اجهزة ومؤسسات الادارة العامة لخدمة المواطنين في ظل سيادة القانون، وهو يهدف إلى اجراء مراقبة توجيهية وتصحيحية عبر ابداء الملاحظات والتوصيات المقترحة الملائمة والتي من شأنها الاسهام في تنشيط الاجراءات والتعليمات الادارية وتحسين الاداء المؤسسي ، وجعل الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الاجهزة الادارية العامة اكثر شمولية وبأفضل الطرق[١] .

الفرع الثاني

مبررات انشاء ديوان المظالم

---

[١] - -من منشورات ديوان المظالم.

يثور دائماً السؤال عن الحاجة الفعلية لمؤسسة جديدة تعنى بموضوع مكافحة الفساد الاداري والمالي من زاوية محددة على الرغم من وجود مؤسسات تقدم نفس الغرض والعمل، مثل ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد اضافة إلى وحدات الرقابة الداخلية لكل وزارة ودائرة حكومية.

ألا يعد الكثرة والتزاحم من معوقات العمل، وان الزحام يعيق الحركة أم غير ذلك؟ الا ان هناك من له وجهة نظر مخالفة لما سبق، فهناك من يقول اننا بحاجة إلى وجود مؤسسات مستقلة يتم من خلالها وضع آليات استقبال ومعالجة شكاوي الموظفين والمواطنين المتعلقة بادارة المؤسسات الحكومية ومدى مراعاتها لمبادئ العدالة والانصاف في قراراتها وممارساتها الادارية، ومدى التزامها بمعايير الادارة الجيدة، وكذلك وجود مؤسسات تشكل اداة مساءلة وذراع مراقبة فعالة على اداء الحكومة تعمل بشروط تجعل مهامها غير متداخلة مع مؤسسات اخرى قائمة، ولها صلاحيات تكفل لها القيام بهذه المهام بافضل صورة دون تغول طرف على آخر.[1]

ويرى الباحث ان امام أي شخص متضرر من القرارات والاجراءات الادارية أو من ممارسات السلطة التنفيذية واجهزتها احد سبيلين : اولهما : ان يتقدم بشكوى إلى السلطة التنفيذية نفسها وفقا لاجراءات الاعتراض على القرارات الادارية ، مثل التظلم الاداري ، تسهم هذه الاعتراضات في بعض الاحيان في رد بعض الحقوق للمتضررين من انحراف السلطة[2] باستعمال سلطتها التقديرية الواسعة.[3]

الثاني : اللجوء إلى القضاء بتقديم دعوى إلى المحكمة المختصة، سواء كانت محكمة العدل العليا في الامور التي تدخل ضمن ولايتها، او المحاكم المدنية الاخرى لكي يطالب بحقه المسلوب.

الا أن ثمة من يقول ان هناك حالات اخرى متعددة لا تدخل في اختصاصات المحاكم، إما لانها لا تكون ناشئة عن قرار اداري، بل يكون سببها اصدار قرار او ممارسة ادارية قد يبدو موافقا للقانون، ولكنه يفتقر إلى العدالة والانصاف، أو يتجافى وعناصر الملائمة الادارية، كتأخر في انجاز المعاملات او المحاباة والاهمال، أو تكون ناجمة عن خلل في التعليمات أو النظام أو القانون وهذه هي الاعم الاغلب من حالات التظلم التي تجد لها حلا ضمن الاطر القانونبة التقليدية المشار اليها ، وفي هذه الحالات تنشأ منطقة رمادية

[1] - ايمن هلسة – ورقة عمل – بعنوان نبذة عن ديوان المظالم, غير منشورة.

[2] - انظر د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الاداري – الكتاب الثاني – قضاء التعويض وطرق الطعن – دار الفكر العربي – ١٩٧٧ – ص ١٥٧

[3] - انظر د . سليمان محمد الطماوي , القضاء الاداري ,الكتاب الثالث , قضاء التأديب , دار الفكر العربي ١٩٧٩.

للنشاط الاداري للسلطة التنفيذية، هي التي أوجبت التفكير في استحداث جهاز مستقل عن الادارة من جهة وعن القضاء من جهة اخرى، ولهذا تنبهت الدول المتقدمة والحكومات إلى ضرورة سد هذا الفراغ فاستحدثت جهاز رقابة يسمى(ديوان المظالم) مع اختلاف في التسميات من دولة الى اخرى.

وهذا الديوان ينفتح على مشاكل الافراد الذين انتقصت السلطة التنفيذية او الجهة الادارية العامة من حقوقهم، ثم لم يجدوا من يسعفهم ويعيد لهم حقوقهم، وقد تحول اداء هذا الديوان من كونه متلقي للشكاوي من الافراد الى جهاز لرصد انماط الخلل والعيب في ممارسات الجهات الادارية العامة، ويقدم المقترحات لتعديل الخلل وفقا لما يراه محققا للانصاف وملامس لروح القانون[1] .

الفرع الثالث

ارتباط ديوان المظالم

من استقراء احكام قانون ديوان المظالم نجد ما يلي :

اولا : حددت المادة (٥ / أ) من قانون ديوان المظالم جهة ارتباط الرئيس وتعيينه بمجلس الوزراء ، حيث نصت المادةعلى ما يلي: " يتولى ادارة الديوان رئيس يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء على ان يقترن القرار بالارادة الملكية السامية ".

ولعل هذا النص اثار جدلا واسعا خلال مناقشات مشروع هذا القانون في مجلس الامة في الجلسة التاسعة لمجلس النواب الخامس عشر الدورة العادية الاولى، والتي انعقدت بتاريخ ٢٠٠٨/١/١٣ ، والموافقة على تحويل المادة(١٥) من مسودة مشروع قانون ديوان المظالم لسنه ٢٠٠٦ إلى المجلس العالي لتفسير الدستور، فيما يتعلق بتعيين رئيس الديوان، وهل يجوز أو يحق للسلطات الثلاث المشاركة في التوصية في التعيين ومدى توافقها مع نصوص الدستور ؟ إذ كانت تنص المادة ٥ من مشروع قانون ديوان المظالم على انه :

"(م٥/أ)يتولى ادارة الديوان رئيس يتم تعينه بارادة ملكية سامية بناءً على تنسيب مجلس الوزراء المستند إلى توصية لجنة مؤلفة من :

---

[1] -د . ايمن هلسة , مرجع سابق , ص ٦.

١- وزير العدل ٢- رئيس ديوان المحاسبة ٣- عضو من مجلس النواب يعينه رئيس مجلس النواب ٤ - عضو من مجلس الأعيان يعينه رئيس مجلس الأعيان ٥- قاضي من الدرجة العليا يسميه رئيس المجلس القضائي.

(٥/ب) ١- توصي اللجنة المشار اليها في الفقرة أ ومن هذه المادة بأسماء خمسة أشخاص ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها المادة ٤ من هذا القانون ، ومن المشهود لهم بالعدالة والنزاهة والخبرة ، وتتخذ اللجنة توصيات بأغلبية اعضائها .

٢- اذا تعذر التوصية وفقا لاحكام البند ١ من هذه الفقرة فيتم بتنسيب من مجلس الوزراء على توصية رئيس الوزراء ....

وقد خلص المجلس الاعلى للتفسير إلى ما يلي :

وبناء على كل ما تقدم وبما ان رئيس ديوان المظالم وحسب مشروع القانون هو موظف عام ، وبما انه ليس ضمن اختصاص صلاحيات الاعيان والنواب والقضاة الدستورية تعيين الموظفين العامين ، أو المشاركة بالتنسيب أو التوصية بتعيينهم ، فانه لا يجوز ولا يحق للاعيان أو النواب أو القضاة الاشتراك بتعيين الموظفين العامين أو التوصية أو التنسيب بتعيينهم[1] .

يتضح من نص المادة ١/٥ من نفس القرار التفسيري بأن ارتباط رئيس الديوان يكون بالسلطة التنفيذية مباشرة ، وقد عرفه قرار التفسير بأنه موظف عام ، فكيف لهذا الموظف التابع للسلطة التنفيذية ان يراقب ويحاسب من هم اعلى منه أو من عينوه في هذا المنصب أو الوظيفة ، وبالنظر الى نص القانون (٦/أ-٢) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد نجد ان م(٥/أ) من قانون ديوان المظالم تخالف وبشكل واضح ما تنص عليه تلك المادة من اتفاقية الامم المتحدة والتي جاء نصها م(٦/أ-٢) " تقوم كل دولة وفقا للمبادئ الاساسية لنظامها القانوني بمنح تلك الهيئة أو الهيئات المشار اليها في الفقرة ١ من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية ، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظيفتها بصورة فعاله وبمنأى عن أي

[1] - نص قرار تفسيري رقم ١ لسنة ٢٠٠٨ (قرار بالاجماع) تاريخ ٢٠ / ١ / ٢٠٠٨ منشور على صفحة رقم ٢٠٤ من الجريدة الرسمية رقم ٤٨٨١ بتاريخ ٣١ / ١ / ٢٠٠٨ .

تأثير لا مسوغ له ...." [1] فان الباحث يرى ان قانون ديوان المظالم لم يعط الرئيس تلك الاستقلالية المطلوبة لكي يقوم باداء عمله على الوجه المرجو والمأمول لتشكيل ذلك الجهاز الرقابي .

ويرى الباحث انه اذا كان الدستور لم يعط أي جهة تشريعية أو قضائية الحق في تعيين أي موظف عمومي ، فانه لا يمنع من ان يكون ارتباطه المباشر بغير الجهة التي منحته ذلك الموقع الوظيفي . ويرى الباحث انه لو تتم اقالة الرئيس بناء على حجب الثقة به من مجلس الامة لخلق له هذا البند القوة وحرره من سطوة الجهة التي عينته، والتالي يكون عطائه اكبر ونزاهته اوضح ورقابته اشمل واعم وأفضل ، ولكان حقق كل ما اوجد الديوان من أجله وحقق الغاية المطلوبة منه وهي الجهة الرقابية لمكافحة الفساد الاداري والمالي وبكافة اشكاله ...

ويرى الباحث أنه لو كان ارتباط رئيس ديوان الظالم مع جلالة الملك مباشرة لدفع عنه الخوف أو التقصير الذي تفرضه عليه الاحالة إلى التقاعد أو الاستغناء عن عمله ان هو تدخل في امور الجهات العليا، فان ارتباطه بجلالة الملك مباشرة يجعله يتساوى مع كافة اصحاب النفوذ او المراتب العليا في الدولة والتي تتواصل وتنقل لجلالة الملك كل ما يعترضها من عقبات والتي يحرص جلالة الملك دائما على ازالة تلك العقبات او المعوقات ، وهذا الارتباط المباشر يجعله ملزم بان يضع جلالة الملك بصورة الامور في حالات الفساد المنتشرة والمستشرية وبشكل واسع في هذه الايام، مما يجعل وضع الحلول لمكافحة الفساد اسرع واكثر شمولاً .

ويتولى رئيس الديوان إعداد التقرير السنوي للديوان ورفعه إلى مجلس الوزراء يضمنه نتائج اعماله عن السنة السابقة ورأي الجهة المختصة ذات العلاقة ، وعلى رئيس الوزراء تزويد كل من مجلس الاعيان والنواب بنسخة من التقرير، وذلك في بداية كل دورة عادية لمجلس الامة ،عملا باحكام المادة (٢٠) من قانون الديوان . ويرى الباحث انه لا جديد من حيث رفع الرئيس تقرير سنويا عن اعمال الديوان إلى رئيس الوزراء، فهذا النهج معروف ومتبع بل انه منصوص عليه في الدستور الاردني في المادة (١/١١٩)" يقدم

---

[1] -نص المادة (٦/أ-٢) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريرا عاما يتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسئولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب ذلك[1]".

إلا إن الجديد في المادة (٢٠) من قانون المظالم إن رئيس الديوان يقدم تقرير إلى مجلس الوزراء ، ويقوم رئيس الوزراء بتزويد نسخة من التقرير إلى كل من مجلسي الاعيان والنواب في بداية كل دورة عادية لهما ، وهذا يعد تراجع في صلاحيات رئيس الديوان ولا يحسب له.

وهذا يدلل على الارتباط المطلق لرئيس ديوان المظالم بالسلطة التنفيذية ممثله برئيس الوزراء ، مما يقلل من صلاحيات رئيس الديوان ويجعلها قاصرة ومخالفة لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد المادة (١٠) "نشر تقارير دورية من مخاطر الفساد في ادارتها العمومية".

وكذلك فقد جعل القانون اجراءات الديوان سرية ، فقد نصت المادة (١٥/ب) على ما يلي : "تعتبر الاجراءات التي يجريها الرئيس سرية ولا يجوز الاطلاع عليها لغير موظفي الديوان المخولين بذلك من الرئيس ما لم يقرر الرئيس وجود ظروف تستوجب علنيتها أو انها تساعد في اتمامها " .

ويرى الباحث اننا نؤيد السرية ولكن ليست السرية المطلقة الدائمة بل اننا نؤيد السرية المرحلية حيث يجب ان تبقى الامور سرية في مرحلة التحقيق لعدم ضياع الادلة أو تهرب المشتبه بهم ، اما اذا تجاوز الديوان هذه المرحلة فانه يصبح من الواجب معرفة الناس لما جرى ويجري من إمور لها شبهات فساد ومن هم اولئك الاشخاص أو الجهات الفاسدة، وذلك من الحق الطبيعي الدستوري الذي ينص على الحق في المعرفة والاطلاع، وكذلك التزاما مع بنود الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد والتي تنص في مادتها العاشرة على ما يلي : "تتخذ كل دولة طرف وفقا للمبادئ الاساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد ما يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في ادارتها العمومية ..."[2]، والا فاننا لا نخلق ثقة من قبل المواطنين بهذه الاجهزة الرقابية لمكافحة الفساد .

ثانيا: تشكيل ديوان المظالم :

---

[1] - نص المادة (١/١١٩) من الدستور الاردني.

[2] - - نص المادة(١٠)من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد, لعام ٢٠٠٣.

نصت المادة (٥) من قانون ديوان المظالم على ما يلي :

أ- يتولى ادارة الديوان رئيس يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء على ان يقترن القرار بالارادة الملكية السامية ....

ب- على الرئيس ان يتفرغ لعمله ولا يجوز له مزاولة أي عمل أو وظيفه أو مهنة اخرى .

ج- يقسم الرئيس اليمين القانونية المحددة بقانون ديوان المظالم[١] .

د- يعين الرئيس لمدة اربع سنوات ويجوز تجديد تعيينه لمرة واحدة .

هـ- يعين الرئيس برتبة وراتب الوزير العامل ويمارس صلاحياته في تنظيم الديوان وادارة ومراقبة انفاق مخصصاته .

من خلال ما ورد في نص(٥) نلاحظ ان السلطة التنفيذية مهيمنة هيمنة كاملة على تعيين الرئيس ، ذلك ان الرئيس يعين من مجلس الوزراء ، وهذا يعني فعليا تعيينه من قبل رئيس الوزراء بطريقة غير مباشرة ، الا انه يشترط بالرئيس عدة شروط غير الواردة في هذه المادة .

فقد ورد في نص المادة (٤) على أنه يشترط فيمن يرشح رئيسا للديوان ما يلي:

أ- أن يكون أردني الجنسية.

ب- أن يكون حاصلا على الشهادة الجامعية الأولى على الأقل.

ج- أن تكون لديه خبرة لا تقل عن خمس عشرة سنة في أي من مجالي القانون أو الادارة العامة أو كليهما.

د- أن يكون كامل الأهلية المدنية ومتمتعا بالحقوق المدنية والسياسية .

هـ- أن يكون مشهودا له بالنزاهة والحيدة .

و- أن لا يكون محكوما عليه بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف والأخلاق العامة.

---

[١] - -نص المادة (٥/ج) من قانون ديوان المظالم.

ز- أن لا يكون رئيسا لأي مجلس منتخب أوغير منتخب أو هيئة أهلية أو مؤسسة رسمية أو مؤسسة عامة ولا عضو في أي منها عند تعيينه.

ح- أن لا يكون له انتماء حزبي .

نلاحظ من خلال هذا النص أن القانون قد اشترط هذه الشروط والشروط الواردة في المادة (٥) من القانون لكي تكون شاملة من جميع النواحي لشخص الرئيس ، حتى تتولد فيه بناء على هذه الصفات القناعة العالية والمصداقية الجمة ، وأن هذه الصفات إن توفرت جميعها في شخص واحد فعليا لابد أن يقوم بعمله خير قيام.

وقد حدد القانون للرئيس أن يعين مساعدين اثنين فقد نصت المادة (٦/ أ) على ما يلي:

أ- يقوم الرئيس بتعيين مساعدين اثنين له يؤديان المهام الموكولة اليهما ويمارسان الصلاحيات التي يفوضها لهما على أن يقوم الرئيس بنشر قرر تعيينهما في الجريدة الرسمية.

ب- يشترط أن تتوافر في المساعد الشروط نفسها المطلوبة في رئيس الديوان لغايات التعيين على ألا تقل خبرته في مجال القانون والادارة العامة أو كليهما عن عشر سنوات.

ومن خلال هذا النص نرى أن هذه الصفات التي اشترطت بالرئيس قد اشترطت كذلك بالمساعدين، وهذا ما يجعل مجموعة القيادة الرئاسية تتمتع بكل الصفات الحسنة ، وهذا شيء مرغوب فيه بل وواجب التحري عن هكذا أشخاص لكي يقدموا أعمالا جليلة ، ولكي يتمكن الرئيس كذلك من القيام بما ورد في نص المادة (٨) التي جاء فيها: " يمارس الرئيس صلاحياته ومهامه باستقلالية تامة ولا سلطان عليه إلا للقانون ولا يتلقى أي تعليمات أو أوامر من أي جهة أو سلطة.

أما بالنسبة إلى انتهاء خدمة الرئيس فموجب المادة (٩/ أ) تنتهي خدمته في أي من الحالات التالية:

١- الاستقالة.

٢- انتهاء المدة القانونية المحددة لعمله وفقاً لأحكام الفقرة (د) من المادة (٥) من هذا القانون.

٣- الاعفاء من الخدمة وفقا لأحكام الفقرة (أ) من المادة (١١) من هذا القانون.

ب- في جميع الأحوال التي تنتهي فيها خدمة الرئيس أو اعفائه منها يتولى أقدم مساعدي الرئيس مهامه إلى حين تعيين رئيس جديد على ألا تزيد هذه المدة على ثلاثة أشهر، وكذلك فإن القانون قد حدد طرق أخرى لانهاء خدمات الرئيس بالاضافة إلى ما ورد في المادة (٩) فقد نصت المادة (١١) على حالات أخرى لنهاية خدمات الرئيس، وكان نصها على:

أ- تنتهي خدمات الرئيس حكما إذا أدين بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف والأخلاق العامة من محكمة مختصة وذلك من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية.

ب- يعفى الرئيس من منصبه بالطريق ذاتها المنصوص عليها في المادة (٥) من هذاالقانون. في أي من الحالات التالية:

١- إذا أصبح غير قادر صحيا على أداء وجباته وممارسة صلاحياته بناء على تقرير طبي من الجهات الحكومية الرسمية.

٢- إذا غاب عن عمله مدة تزيد على ثلاثة أشهر دون عذر مشروع.

٣- فقده لأي من الشروط المنصوص عليها في المادة (٤) من هذا القانون.

مما تقدم ذكره في المواد (٩) و (١١) من قانون الديوان نلاحظ أن رئيس الديوان لا يتمتع بأي حصانة كافية لكي يقوم بعمله المقرر بدون خوف أو ضغوط من قبل الجهات الأخرى ، وكذلك نلاحظ أن الاستقالة لم يذكر القانون بها هل يوجب صدور إرادة ملكية سامية يقترن بها قرار مجلس الوزراء بالاستقالة كما في حالة التعيين ، ويرى الباحث انه عملا بقاعدة توازي الاشكال والاجراءات في القرار الاداري يجب ان تقترن بالارادة الملكية السامية طالما كانت مشترطة عند التعيين.

ثالثا: مهام الرئيس:

بينت المادة (١٣ /أ) انه يتولى الرئيس المهام والصلاحيات التالية:

١- الاشراف الاداري والمالي على الديوان والموظفين فيه وتحديد المهام والصلاحيات المنوطة بكل منهم.

٢- متابعة تنفيذ الاجراءات الصادرة عن الديوان.

٣- تمثيل الديوان لدى الغير.

٤- اعداد مشروع الموازنة السنوية للديوان وتقديمها إلى مجلس الوزراء لاقرارها واعتمادها وادراجها ضمن الموازنة العامة للدولة.

٥- اعداد التقارير السنوية.

٦- الاطلاع على جميع الوثائق والأوراق لدى الادارة العامة واللازمة لقيام الديوان بمهامه بموجب أحكام هذا القانون.

ويحق للرئيس تفويض أي من صلاحياته لأي من مساعديه أو من موظفي الديوان على أن يكون التفويض خطيا ومحدداً باستثناء صلاحياته المتعلقة بتقديم تقارير الديوان السنوية أو الخاصة وهذا ما نصت عليه المادة (١٣/ ب) من قانون الديوان.

وقد أعطت المادة (٧) من قانون الديوان للرئيس الاستعانة بمن يراه مناسبا من المستشارين والخبراء في الحالات التي يحددها والتي تستدعى خبرة فنية مقابل المكافآت التي يراها مناسبة.

المطلب الثالث

اختصاصات الديوان ووسائل ممارستها

يمارس ديوان المظالم مهام واختصاصات للقيام بأعماله المحددة والموكولة له بموجب القانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ وبموجب تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ الصادر من رئيس الديوان بمقتضى المادة (٢٣/ ب) ولكي يحقق أهدافه ويمارس اختصاصه بكفاءة وفاعلية واقتدار فلا بد من تحقق عدة وسائل نتناولها في عدة فروع من هذا المطلب.

الفرع الأول

الاختصاصات والمهام التي يمارسها الديوان

جاء انشاء ديوان المظالم لتحقيق جملة من المهام والاصلاحات الطموحة التي لا تتم معالجتها الا اذا خول هذا الديوان اختصاصات وصلاحيات واسعة تمكن من القيام بأعمالها لمكافحة الفساد أو التقصير أو

التعدي الذي تمارسه الادارات العامة وهذه المهام هي ضمن حدود المادة(١٢)المهام والصلاحيات التي يمارسها الديوان:

اولا : النظر في الشكاوي المتعلقة بأي من القرارات أو الاجراءات او الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها الصادرة عن الادارة العامة أو موظفيها، ولا تقبل أي شكوى ضد الادارة العامة اذا كان مجال الطعن بها قائما أمام أي جهة ادارية أو قضائية، أو اذا كان موضوعها منظور أمام أي جهة قضائية أو تم صدور حكم قضائي بها.

وبالنظر الى نص هذه المادة نجد أنها حددت ووضعت الديوان في حالة قصور حين جعلت مهمة الديوان مهمة بالنظر في الشكاوى ، وفي تقدير الباحث أنه تعد هذه البداية غير مبررة وهي تجعل الديوان في حالة من القصور وعدم اطلاق أيدي الديوان لمحاربة الفساد، وكذلك يرى الباحث تحديد النظر في الشكاوي في الادارة العامة فقط ، وهذا يعني تقييد آخر لعمل الديوان بحيث لا يجوز له أن يتعامل مع شكاوي أو مخالفات في القطاع الخاص ، وهذا القطاع الذي أصبح في ظل التحرر من مراقبة الدولة سوقا حر فكان من الواجب كذلك أن تصل سلطات الديوان الى ذلك القطاع الحيوي والمؤثر بشكل كبير في الاقتصاد الوطني ، وهذا لا يتوافق مع ما جاء في نص المادة (١/١٢) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد[1] وكذلك اذا نظرنا الى أنه لا تقبل أي شكوى يكون موضوعها منظور أمام المحاكم أو تم صدور حكم فيها .

فان الباحث يرى في هذه الجملة تزيد لا لزوم له لأن هذه الأمور من البداهة في علم القانون فإذا كان صدور حكم قضائي نهائي فأي حق يبقى بعد ذلك الحكم الذي يصدر عن جهة قضائية.

وفي المقابل أنه لم يحفظ الحق للديوان في حالة إذا كان ينظر في شكوى أمامه وهي موضوع دراسة وتمحيص ، فهل هذا يعني بمقابل هذا الحق عدم السماح لأي جهة أخرى بالنظر في تلك الشكوى إذا قدمت بعد تقديمها الى الديوان سواء كانت جهة قضائية أو إدارية أخرى ؟

---

[1] - نص المادة (١٢ / ١) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ والتي تنص على ان " تتخذ كل دولة طرف وفقا للمبادئ الاساسية لقانونها الداخلي تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد ، واتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية او ادارية او قضائية ".

ثانيا - التوصية بتبسيط الاجراءات الادارية لغايات تمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الادارة العامة بفاعلية ويسر ، وذلك من خلال ما يقدم اليه من شكاوي بهذا الخصوص وما جاء في هذا البند (ب) من المادة ١٢ من قانون الديوان ينسجم مع ما جاء في نص المادة (١٠/ ب) وكذلك مع ما جاء في نص المادة (٨/ ٤) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي دعت فيها الى تبسيط الاجراءات ووصول الناس الى السلطات المختصة[١] ، وكذلك قيام الموظفين العموميين بابلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد[٢]

الفرع الثاني

وسائل وآلية عمل الديوان

اولا - الاختصاص الموضوعي للشكاوى :

حددت المادة (٤) من قانون وتعليمات ديوان المظالم الاختصاص الموضوعي للشكوى بحيث انه للمشتكي أن يقدم شكوى للديوان تتضمن المعلومات والبيانات اللازمة لاثبات أن التدبير المشكو منه يندرج ضمن واحد أو أكثر من الحالات التالية:

أ- التمييز في المعاملة أو في الاستحقاق أياً كان نوعه أو سببه والمنسوب الى الادارة العامة أو موظفيها بحق أي من متلقي الخدمة أو أصحاب الحقوق المكفولة.

وأن التمييز من أهم أسباب الفساد الناتج عن الشعور بالظلم والتحيز والتمييز، فإن محاربة التمييز هي مبدأ سامي وأخلاقي ، وحتى مبدأ رباني يجب أن نحاول بكل الوسائل تطبيق مثل هذا البند والذي يدعو لمحاربة التمييز بكافة أشكاله ، وهذا ما نص عليه الدستور الأردني من عدم التمييز بين الاردنيين[٣].

ب- عدم الانصاف والتعسف أو عدم تحقيق المساواة وكذلك ان هذه الآفة من عدم الانصاف وعدم تحقيق المساواة يجعل في النفس شعور بعدم الرضا ويولد فيما يولد عدم الانتماء للوطن، وهذا من أخطر آثار عدم المساواة ،وأن عدم الانصاف وعدم تحقيق المساواة في الادارة العامة مخالفة مبدأ المساواة أمام المرفق

---

[١] -نص المادة (١٠/ ب) من اتفاقية الأمم المتحدة.

[٢] - -نص المادة (٨/ ٤) من اتفاقية الأمم المتحدة.

[٣] -نص المادة (٦ / ١) من الدستور الاردني.

العام[1] الذي من أهم تطبيقاته المساواة بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة في المزايا والمساواة بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة بالتكاليف والأعباء[2].

ج- مخالفة أحكام التشريعات النافذة بما فيها الدستور والقوانين والاتفاقيات والعهود التي التزمت بها المملكة والأنظمة والتعليمات المطبقة وفق مقتضيات مبدأ المشروعية.

د- سوء الادارة أو الامتناع عن القيام باجراء اداري أو فعل أو ممارسة يوجبها القانون أو يقتضيها حسن الادارة وفق أفضل المعايير المعتمدة لحماية الحقوق المكفولة.

وهذا النص يتماثل في مضمونه العام مع ما نصت عليه المادة (١٦/ ٢) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تقول (تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما يلزم لتجريم قيام أي موظف عمومي بشكل مباشر أو غير مباشر في قبول مزية غير مستحقة لصالح الموظف أو لصالح شخص آخر لكي يقوم بفعل أو الامتناع عن القيام بفعل ألزمه القانون به[3].

هـ- التدابير المشكو منها تستند لتعليمات غير قانونية أو تتبنى اجراءات ومعايير تعتبر مجحفة أو غير عادلة بحق أي من الأشخاص أو الفئات المستهدفة بتطبيقها.

و- الاهمال أو التقصير أو الخطأ المنسوب للادارة العامة أو موظفيها.

ز- اخلال الادارة العامة أو امتناعها عن تقديم الخدمات المقررة أو القيام بالأعمال المنوطة بها بموجب القوانين والأنظمة الناظمة لعملها.

ح- التدابير التنفيذية المتخذة أو المنوي اتخاذها بشأن أي من الحقوق المكفولة غير كافية أو غير فعالة أو غير منصفة أو تنطوي على انتهاك لأي من الحقوق المكفولة.

وبالنظر الى هذه الفقرات نجد أنها قد شملت جميع أدوات التقصير سواء كان متعمدا أو غير ذلك بما فيها الخطأ والاهمال فجميع هذه الأخطاء أو المخالفات تخضع لرقابة ديوان المظالم ما لم تكن تتعارض مع

---

[1] - انظر د . علي خطار شطناوي ,الوجيز في القانون الاداري , مبدأ المساواة بين المنتفعين من خدمات المرفق العام .

[2] - د. نواف كنعان ,القانون الاداري الكتاب الأول دار الثقافة, ٢٠٠٦ , ص٣٣١.

[3] - انظر نص المادة (١٦/ ٢) من اتفاقية الأمم المتحدة.

ما نصت عليه المادة (١٢/ أ) في الجزء الذي ينص على عدم قبول الشكاوى إذا كانت منظورة أمام أي جهة ادارية أو قضائية[١].

ثانيا : تقويم الشكوى والتحقيقات الأولية:

يعمل ديوان المظالم على معالجة الشكاوي والتظلمات المقدمة له بموجب اجراءات وطرق متعددة وهي كما يلي:

١ - كيفية قبول الشكوى وتقديمها:

نصت المادة (١٤/ أ) من قانون الديوان على أنه يحق لأي متضرر من أي من قرارات الادارة العامة أو الاجراءات أوالممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها أن يتقدم بالشكوى في مواجهة الادارة العامة أمام الديوان وفقا للأحوال والاجراءات المبينة في هذا القانون ، وكذلك فقد ورد في التعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ إجراءات تقديم الشكوى لدى ديوان المظالم فقد نصت المادة (٦) من التعليمات على ما يلي:

أ- تقدم الشكوى الى الديوان وفق النموذج المعتمد خلال فترة لا تتجاوز سنة من تاريخ إتخاذ التدبير المشكو منه ما لم يقرر الرئيس قبولها وفقا لأحكام الفقرة (ب) من المادة (٥) من هذه التعليمات وعليه فقد حددت طريقة تقديم الشكوى وفق النموذج المعد مسبقا وفي مدى السنة من تاريخ صدور القرار، وهذا يسهل على المواطن من جهة ويقيده في النموذج وما يحتويه من خانات من جهة اخرى .

ب- يجوز للرئيس قبول أي شكوى في أي طريقة حتى ولو كانت شفاهية إذا لم تسمح له ظروفه بشرط أن يقوم بتوثيقها على النموذج المذكور في وقت لاحق[٢] .

ج- يقدم الديوان المساعدة اللازمة في كتابة الشكوى بناء على طلب المشتكي .

---

[١] - - انظر نص المادة (١٢/ أ) من قانون ديوان المظالم.

[٢] - - انظر المادة (٦/ ب) من تعليمات الديوان.

د- تعتبر الشكوى مقدمة رسميا عند قيدها في سجل الشكاوي الواردة ويحق للمشتكي الحصول على اشعار خطي[1]، وفي هذا فإنه يعد ذلك تسريعا في عملية قبول الشكوى حتى يتم بعد ذلك ممارسة التحقيق وهذا يحمد عليه واضع تعليمات الديوان ، وقد حددت تعليمات الديوان ما يجب أن تشتمل عليه الشكوى من بيانات ومعلومات ووثائق تلزم من أجل تسهيل مهمة الديوان في القيام بمسؤوليته التحقيقية المطلوبة في الشكوى على بعض الأمور التالية نذكر منها:

(١) اسم وعنوان المشتكي.

(٢) وصف التبرير التنفيذي المشكو منه ويتضمن وصفا للقرار أو الاجراءات أو التصرف أو الممارسات الادارية أو الفعل أو الامتناع عن الفعل بما في ذلك تاريخ اتخاذ التدبير ومحتواه.

(٣) عرض موجز لأسباب الشكوى والوقائع التي يقيم المشتكي شكواه عليها.

(٤) اسم وصفة الادارة العامة التي يقدم المشتكي شكواه ضدها واسم الموظف الرسمي الذي أصدر القرار أو الفعل أو التصرف أو امتنع عن القيام بالفعل موضوع الشكوى.

(٥) أي بيانات ووثائق وأدلة تتعلق بموضوع الشكوى.

(٦) توقيع المشتكي بالمصادقة على صحة المعلومات والبيانات الواردة في الشكوى[2] ، وبعد تقديم هذه الشكوى الى الديوان يصدر رئيس الديوان قراراً بقبول الشكوى المقدمة اليه أو رفضها على أن يكون قراره معللاً ومسببا في أي من الحالتين[3] .

وفي حال قرر الرئيس قبول الشكوى والنظر فيها تقوم دائرة التحقق باتخاذ بعض من الاجراءات والوسائل التي تكمل عمل قبول الشكوى المقدمة الى الديوان وقد بينت المادة (٩) من تعليمات الديوان ما يلي:

---

[1] - انظر نص المادة (٢/ د) من تعليمات ديوان المظالم.

[2] - انظر نص المادة (١٤/ ج) من قانون الديوان ونص المادة (٨/ د) من تعليمات ديوان المظالم.

[3] - انظر نص المادة (١٤/ ج) من قانون الديوان.

أ- في حال قرر الرئيس قبول الشكوى والنظر فيها تقوم دائرة التحقق باتخاذ الاجراءات التالية:

١) مخاطبة الادارة العامة في الجهة المعنية بموجب مذكرة تتضمن ابلاغها بالشكوى المقدمة ضدها مرفقة بنسخة منها وطلب ردها على الشكوى خلال المدة التي يحددها على أن لا تتجاوز تلك المدة خمسة عشر يوما من تاريخ تسليم مذكرة الديوان للادارة المعنية وتزويد الديوان بالمعلومات والوثائق اللازمة بخصوص الشكوى وللرئيس في حالات خاصة يقررها زيادة هذه المدة.

٢) مخاطبة الموظف المعني مباشرة بالتدابير موضوع الشكوى (إن لزم الأمر) وابلاغه بالشكوى، وطلب الرد والاستيضاح منه خلال المدة المحددة على أن لا تتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ تسليم مذكرة الديوان للموظف المعني[١].

نلاحظ من خلال دراسة هذه المادة التاسعة بأنه حدد موضوع القبول في شخص الرئيس وحده وهذا يعد تكريس للمركزية الادارية المشددة وأن هذا النمط يعد من الأنماط التي تجاوزتها كل النظريات الادارية المتقدمة.

وكذلك في النظر الى الفقرة (١و٢) من هذه المادة نجدها تدعو لمخاطبة الادارة من جهة والموظف من جهة أخرى، وكأن الموظف ذو صفة مستقلة عن ادارته، ويطالب الديوان من الادارة أو الشخص تقديم ما يثبت ادانته وهذا غير معقول لا منطقا ولا قانونا وأن على كل خصم أن يقدم الدليل على صحة ما يدعيه وأنه لا يجوز اجبار الشخص أن يقدم دليل ضد نفسه[٢].

٣ - للرئيس أو من يفوضه زيارة الادارة العامة المعنية في أي وقت للاطلاع على جميع الوثائق والأوراق لديها واللازمة لقيام الديوان بمهامه وهذا البند يتوائم مع ما جاء في المادة (٥/ ٣) من اتفاقية الأمم المتحدة والذي نص على ما يلي: "تسعى كل دولة طرف الى اجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الادارية ذات الصلة بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته ".

---

[١] - انظر نص المادة (٩/ أ) من تعليمات ديوان المظالم وانظر نص المادة (١٥/ ج) من قانون ديوان المظالم.

[٢] - د.مفلح القضاة,البينات, الطبعة الأولى, دار الثقافة للنشر, ٢٠٠٧, ص١٤٠.

وبعد استكمال الردود وجمع المعلومات اللازمة تقوم الجهات ذات الاختصاص في الديوان أو فريق العمل الخاص المشكل لهذه الغاية باجراء التحقق الأولي وتقديم تقريره الخاص الى المساعد الذي بدوره يقوم بتقديم توصياته الى الرئيس فيما اذا كانت الشكوى تحتاج الى تحقق أعمق وأشمل أم لا تحتاج الى مزيد من التحقق.[١]

٢ - مرحلة اصدار القرار:

بعد أن تتم عملية البحث والمخاطبة سواء الى الجهة الادارية العامة أو الى الموظف شخصيا الذي يجب أن يكون تابعا لجهة ادارية عامة وما حصل عليه من ردود من هذه الجهات المخاطبة أو المشكو منها يتخذ الرئيس قراره في الشكوى ،وقد حددت المادة (١٥/هـ) ذلك بقولها (هـ) "يتخذ الرئيس بناء على رد الجهة المشكو منها وفقا لأحكام الفقرة (ج) من هذه المادة قراره في الشكوى المقدمة اليه ويشتمل قراره على نتائج الاجراءات والتوجية الصادرة عنه والمتعلقة بالشكوى"، ويبلغ كل من المشتكي والجهة المشكو منها قرار الرئيس بنتائج الاجراءات التي تم القيام بها[٢].

وإذا لم تقم الجهة المشكو منها برد على مذكرة رئيس الديوان خلال مدة خمسة عشر يوما والتي حددها القانون للرد على مذكرة الرئيس أو رفضت أو امتنعت عن تزويده بأي من الوثائق أو المعلومات المطلوبة، فلرئيس الديوان بمخاطبة رئيس الوزراء بذلك لاتخاذ الاجراءات اللازمة[٣] .

ونلاحظ بناء على دراسة هذه المواد أنها جاءت في عموميات ولم توضح العقوبات التي تجعل الديوان يكون ذا سلطة قوية ورادعة للجهات الادارية العامة مما حد من صلاحيات الديوان بحدود التوصيات والتوجيهات غير الملزمة التي لا تكفي لمنع وقوع تعدي الجهات الادارية في قراراتها واجراءاتها الادارية، وكذلك فإن ما ورد من اجراءات عقابية في هذه المواد لا يرقى لما تطالب به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، ولما نصت عليه المادة (٢٦) من هذه الاتفاقية حيث نصت على ما يلي:

---

[١] - - انظر نص المادة (٩/ ب) من تعليمات ديوان المظالم.

[٢] - - نص المادة (١٥/ و) من قانون الديوان.

[٣] - انظر الفقرة (د) من المادة (١٥) من قانون ديوان المظالم.

١) تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تتفق مع مبادئها القانونية لتقرير مسؤولية الشخصيات الاعتبارية من المشاركة في الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية وفي الفقرة (٤) من نفس الاتفاقية "تكفل كل دولة طرف .... على وجه الخصوص اخضاع الشخصيات الاعتبارية التي تلقى عليها المسؤولية وفقا لهذه المادة لعقوبات جنائية أو غير جنائية فعالة ومتناسبة ورادعة بما فيها العقوبات النقدية"، فإن مثل هذه النصوص وهذه التشريعات المتشددة هي التي تمنع ما يمكن منعه من التمادي في الفساد بكافة أشكاله والمحافظة على السير في القرارات الادارية سليمة وصحيحة.

وقد نصت اتفاقية الأمم المتحدة على معاقبة الأشخاص العاديين أي الموظفين العموميين بشكل واضح لا لبس فيه في اجراءات هي كذلك رادعة لمن تسول له نفسه في استغلال المرافق العامة أو الجهات الادارية العامة بأي طريقة من طرق الاستغلال غير المشروعة فقد نصت المادة (٢٧) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ما يلي:

(١) "تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي يجرم وفقا لقانونها الداخلي المشاركة بأي صفة كطرف متواطئ أو مساعد أو محرض مثلا في فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية"، وقد طالبت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تراعي الدول جسامة كل جرم وتجعل العقاب يتوازى مع الجرم مع التشدد في بعض الأحيان، وقد رأت أن تكون هناك عقوبات للردع الكافي عن ارتكاب الجرائم وحثت الدول على خلق اجراءات تجيز للسلطة عند الاقتضاء- تنحية الموظف العمومي أو وقفه عن العمل أو نقله أو حتى اسقاط الأهلية قضائيا ومنعهم من تولي مناصب عمومية في منشأة مملوكة جزئيا أو كليا للدولة[١] .

وكذلك فقد شددت اتفاقية الأمم المتحدة في مكافحة الفساد الى درجات المصادرة واقتفاء أثر المجرم والحجز والتجميد على كافة ممتلكاته وقد حددت المادة (٣١) من اتفاقية الأمم المتحدة ما يلي: (١) تتخذ كل دولة طرف الى أقصى مدى ممكن ضمن نطاق نظامها الداخلي ما قد يلزم من تدابير للتمكن من مصادرة:

أ) العائدات الاجرامية المتأتية من أفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية أو ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات.

---

[١] - انظر المادة (٣٠) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ .

ب) الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب أفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية[1] .

وخلاصة القول أن المدقق في بنود قانون ديوان المظالم يجد أنه لا يرقى الى أبسط بنود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

هذا وقد نصت المادة (١٥/ ب) من قانون ديوان المظالم على ما يلي: تعتبر الاجراءات التي يجريها الرئيس سرية ولا يجوز الاطلاع عليها لغير موظفي الديوان المخولين بذلك من الرئيس مالم يقرر الرئيس وجود ظروف تستوجب علانيتها أو أنها تساعد في اتمامها".

ويرى الباحث أن اعتماد مبدأ السرية في هذه المادة هو مبدأ يخالف مصالح الدول والأشخاص من محاربة الفاسدين ، ويبتعد بهذه المؤسسات عن الشفافية والنزاهة والمساءلة وبجعل الفاسدين يستطيعوا أن يكرروا افعالهم ويبقون غير معروفين لدى الناس.

أن الباحث يرى أن السرية تعد مكافأة الى الفاسدين أو المفسدين بعدم فضحهم لدى المجتمع عن أفعالهم غير المشروعة ، وانها تتعارض مع ما جاء في نص المادة(٥/ ١) من اتفاقية الأمم المتحدة والتي تنص على ما يلي (٥/ ١): "تقوم كل دولة طرف، وفقا لمبادئها الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة".

ويرى الباحث أنك عندما تقوم بأي عمل وتريد أن يساعدك فيه الآخرين يجب عليك مشاركتهم بالرأي والدراسة حتى يشعروا بأن هذا العمل يخصهم، وبالتالي فانه من الأفضل على هذه المؤسسة الوطنية وحتى تؤدي عملها بأفضل وجه لا بد لها من اعتماد أسلوب الشفافية والمشاركة مع المجتمع، حتى يكونوا عيونها على جميع مواقع الفساد وارشاد تلك المؤسسة الى مكامن الفساد والمفسدين، ويرى الباحث أن من الواجب على الديوان بأن يخصص خط هاتف مجاني للمبلغين من أجل أن يقوموا بالابلاغ عن الأماكن التي يحتمل أن يكون فيها شبهه فساد بدون أن يقوم المبلغ بالابلاغ عن نفسه اذا لم يرغب في ذلك.

[1] - -انظر المادة (٣١) من الفقرة (١ ولغاية ١٠) من اتفاقية الأمم المتحدة.

وكذلك فإنه لا بد من وضع حماية قانونية للمبلغ بكافة أنواع الحماية اللازمة سواء حمايته في وظيفته أو في رزقه أو في سلامته البدنية والنفسية ، وذلك مسايرة لما جاء في بنود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وقد نصت المادة (١/١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة على ما يلي(١): "تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة ضمن حدود امكانياتها ووفقا للمبادئ الأساسية للقانون الداخلي لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع ومكافحة الفساد ..." .[١]

ثالثا: الشكاوى التي لا تدخل ضمن ولاية ديوان المظالم :

لقد حدد قانون ديون المظالم ما هي الشكاوي التي تدخل ضمن ولاية ديوان المظالم، وقد ورد في نفس المادة مالا يقبل الديوان الشكوى بخصوصه، وقد حددتها كذلك المادة (٥/أ+ب) من تعليمات ديوان المظالم نذكرها تاليا:

١- الشكاوي التي تكون منظورة أمام أي جهة ادارية .

٢- الشكاوي التي يكون مجال الطعن فيها قائما قانونا أمام أي جهة قضائية، أو التي ما زالت قيد النظر أمام المحاكم المختصة أو التي صدر بموضوعها حكم قضائي.

٣- الشكاوي ضد الأفراد أو ضد القطاع الخاص ، وهنا نود أن نطرح تحفظ الباحث بسبب عدم ادخال القطاع الخاص ضمن ولاية متابعة وملاحقة ديوان المظالم للقطاع الخاص، حيث أنه لا يخفى على كل ذي بصيرة أن هذا القطاع أصبح يسيطر على شريحة واسعة من الناس ضمن قطاع مستخدميها وهذا العدد الهائل من المستخدمين لابد أن يقع فيه الكثير من التجاوزات والانحراف عن الصواب في القرار الصادر بحق المستخدمين ، وهذا القطاع يتغول فيه المال على كل ما سواه ، وبالتالي فإن حدوث التجاوزات والتعدي على حقوق العاملين وارد وهم بحاجة لمن يدافع عنهم.

٤- الشكاوي التي تتعلق بطلب المساعدة المالية المجردة ، وحقيقة أنه ليس من حق من يطلب من الآخرين المساعدة أن يشترط عليهم اجابة طلبه ، ولا يوجد في كل الشرائع ما يفرض ذلك وإلا أصبحت حقوق مؤكدة لا طلبات مساعدة.

---

[١]- انظر نص المادة (١/١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة.

٥- الشكاوي التي لا تكون موقعة من مقدم الشكوى أو ممثله القانوني ، وكذلك فقد ورد في موضع آخر فقرة لا تجيز قبول الشكوى أمام ديوان المظالم الا باستثناء فقد نصت المادة (١٦/ ب) من قانون ديوان المظالم على ما يلي (ب) : " لا تقبل الشكوى بعد مرور سنة على الواقعة موضوع الشكوى ، وللرئيس إذا وجد أن موضوعها يتعلق بمسألة ذات طابع عام أن يقبل ولو بعد انقضاء هذه المدة" . ويرى الباحث أن في هذه المادة تناقض واضح لأن ديوان المظالم لا ينطوي على أي موضوع غير عام أو غير ناتج عن جهات ادارية عامة ولا يدخل ولايته القطاع الخاص والأفراد وذلك بمدلول نص المادة (١٢/ ٥) .

المطلب الرابع

الفرق بين اختصاصات ديوان المظالم والجهات الرقابية الأخرى

إن من أهم أسباب نجاح العمل لدى أي جهة او مؤسسة هو الوعي التام بأهمية التحديد الدقيق لنطاق عملها ومهامها وصلاحياتها لدى النص عليها في القانون ، وفصلها عن نطاق وصلاحيات الاجهزة والهيئات والمراكز التي تمارس أعمالا رقابية قد تبدو شبيهة لما تقوم بها الاجهزة الرقابية الاخرى، لذلك فانه من الواجب لدى الدارس لديوان المظالم ان يقوم بتحليل بسيط او يجري مقارنة لما يتشابه به ديوان المظالم مع الجهات الرقابية الاخرى.

ورأيت من الواجب ان اقوم بدراسة مقارنة ما بين ديوان المظالم من جهة ومحكمة العدل العليا والمركز الوطني لحقوق الانسان من جهة اخرى، لكون اعمال هذه الجهات تتفق مع او تتشابه مع اعمال الديوان. اما الجهات الرقابية الاخرى مثل ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد فان لكل واحد منها مبحث مستقل قمنا بدراسته وتحليله في مكان سابق.

الفرع الاول

ديوان المظالم ومحكمة العدل العليا

نجد انه من المجدي في ضوء هذه الحالة توضيح مواطن الاختلاف في اختصاصات ومهام كل جهة من هاتين الجهتين ، فقد حدد المشرع الاردني اختصاصات محكمة العدل العليا على سبيل الحصر.[١]

حيث ذكر المشرع في صدر المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة المتعلقة بما يلي ...." وذلك تاكيد الاختصاص للمحكمة على سبيل التحديد والحصر.[٢]

فقد نص المادة (٩-أ) تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي[٣] :

١- الطعون بنتائج انتخابات مجالس الهيئات التالية : البلديات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والانظمة النافذة المفعول.

بالنظر إلى هذا البند نجد ان محكمة العدل العليا تقع ضمن ولايتها مؤسسات عامة مثل البلديات ومؤسسات اهليه او من مؤسسات المجتمع المدني مثل النوادي والنقابات والجمعيات فلا تنحصر ولايتها على انتخابات الجهات الادارية العامة كما هي ولاية ديوان المظالم.

٢ – الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الادارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة او المتعلقة بالزيادة السنوية او الترفيع او النقل او الانتداب او الاعارة.

٣ – طلبات الموظفين العموميين بالغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم على التقاعد او الاستيداع او بفصلهم من وظائفهم او فقدانهم لها او ايقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني.

٤ – طلبات الموظفين العموميين بالغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية.

---

[١] - عن نواف كنعان , القضاء الاداري , دار الثقافة للنشر,الطبعة الاولى, لعام ٢٠٠٦, ص ٩٥.

[٢] - -د نواف كنعان – المرجع السابق ص٩٥ .

[٣] - للمزيد من التفاصيل المادة (٩ / أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

٥ – المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين او المتقاعدين منهم او لورثتهم.

فيما نصت الفقرة (ج من المادة ٩) على عدم اختصاص محكمة العدل العليا فيما يلي :

١ - لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات او الطعون المتعلقة باعمال السيادة.

٢ – لا تقبل الدعوى المقدمة من اشخاص ليست لهم مصلحة شخصية.

اما في ديوان المظالم فقد نصت المادة (١٢ / أ) على المهام والصلاحيات لديوان المظالم :

يتولى الديوان المهام والصلاحيات التالية :

أ – " النظر في الشكاوي المتعلقة باي من القرارات او الاجراءات او الممارسات او افعال الامتناع عن أي منها الصادرة عن الادارة العامة او موظفيها ولا تقبل أي شكوى ضد الادارة العامة اذا كان مجال الطعن بها قائما قانونا امام أي جهة ادارية او قضائية او اذا كان موضوعها منظوراً امام أي جهة قضائية او تم صدور حكم قضائي فيها ".

ويلاحظ على نص المادة التاسعة كذلك ان المشرع اورد تعداد الطعون والمنازعات التي تختص بالفصل فيها محكمة العدل العليا وان الاختصاص شمل الغالبية العظمى من المنازعات الادارية.

أما ما يخص ديوان المظالم فان صلاحياته جاءت على شكل عموميات في القرارات والاجراءات او الممارسات التي تصدر عن الجهات الادارية العامة فقط دون القطاع الخاص.

وان ديوان المظالم يمارس رقابة توجيهية غير الزامية على الممارسات الادارية العامة للادارة ، بينما تملك محكمة العدل العليا الزام الجهات ذات العلاقة بتنفيذ قراراتها بقوة القانون .

ويكون قرار ديوان المظالم عبارة عن اقتراح او توصية او نقد للادارة حال ثبوت تقصيرها ويعتمد الديوان اسلوب التحاور والتفاوض مع الادارة لاقناعها بان تعدل من اخطاءها او تعديها في القرارات الصادرة عنها، وقد يلجأ ديوان المظالم الى السلطة التشريعية واحيانا لوسائل الاعلام للتأثير على الجهة المقصرة ودفعها لتصويب اوضاعها .

اما بالنسبة الى مواعيد تقديم الشكوى فقد حددها قانون محكمة العدل العليا بـ ٦٠ يوما من تاريخ العلم بالقرار الاداري ، وتسري القرارات الادارية بحق الاشخاص او الافراد من تاريخ علمهم بها بالوسائل التي حددها القانون[١] .

وقد حددت المادة (١٢/ أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ وسائل العلم بالقرارات الادارية بما يلي (أ) " مع مراعاة احكام الفقرتين (ب) و(ج) من هذه المادة تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم اليها خلال (٦٠) ستين يوما من تاريخ تبليغ القرار الاداري المشكو منه للمستدعي او من تاريخ نشرة في الجريدة الرسمية او بأية طريقة اخرى اذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ او يقضي بتبليغه لذي الشأن بتلك الطريقة ".

اما الميعاد لتقديم الشكوى لدى الديوان فهو سنة كاملة وقد يقبل شكاوي مضى عليها اكثر من عام بموافقة رئيس الديوان اذا كانت تتصل بشأن عام .

هذا ما نصت عليه الفقرة (ب من المادة ١٦) حيث جاء بها " لا تقبل الشكوى بعد مرور سنة على الواقعة موضوع الشكوى ، وللرئيس اذا وجد بان موضوعها يتعلق بمسألة ذات طابع عام ان يقبلها ولو بعد انقضاء هذه المدة ".

الفرع الثاني

ديوان المظالم والمركز الوطني لحقوق الانسان

ان نطاق الرقابة المباشرة للمركز الوطني لحقوق الانسان فيما يتعلق بالقرارات والممارسات الادارية التي تتقاطع مع رقابة ديوان المظالم هو البعد المتعلق بحقوق الانسان فيما ديوان المظالم يعنى بالدرجة الاولى والاخيرة بالبعد القانوني والاداري للقرار الاداري ، وقد حدد قانون المركز الوطني لحقوق الانسان اهداف المركز بما نصت عليه المادة (٤) يهدف المركز الى ما يلي[٢] :

أ – تعزيز مبادئ حقوق الانسان في المملكة باستلهام رسالة الاسلام السمحة وما تضمنه التراث العربي الاسلامي من قيم وما نص عليه الدستور من حقوق وما اكدته المواثيق والعهود الدولية من مبادئ.

---

[١] - – د . حمدي القبيلات – القانون الاداري – ج٢ – دار وائل للنشر – الطبعة الاولى – ص ٨٠.

[٢] - المادة(٤) من قانون المركز الوطني لحقوق الانسان رقم ٥١ لسنة ٢٠٠٦.

ب – الاسهام في ترسيخ مبادئ حقوق الانسان في المملكة على صعيد الفكر والممارسة وعدم التمييز بين المواطنين بسبب العرق او اللغة او الدين او الجنس .

ج – تعزيز النهج الديمقراطي في المملكة الاردنية لتكوين نموذج متكامل ومتوازن ، يقوم على اشاعة الحريات وضمان التعددية السياسية واحترام سيادة القانون ، وضمان الحق في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

د – السعي لانضمام المملكة الى المواثيق والاتفاقيات العربية والدولية الخاصة بحقوق الانسان .

ونلاحظ ان المركز الوطني لحقوق الانسان يراعي التمسك بالحقوق والحريات الشخصية المنصوص عليها في الدستور والمواثيق والمعاهدات الدولية والبعد السياسي في الدرجة الاولى.

وان المركز الوطني لحقوق الانسان يتابع بشكل مكثف الحقوق الطبيعية الدينية منها والانسانية والحق في الحياة الكريمة الحرة بحيث يحاول المركز المحافظة على قدسية ادمية الانسان ووجوده المحترم.

بينما يهتم ديوان المظالم في المتابعة والتصدي للقرارات و الاجراءات الادارية التي تصدر من الجهات الرسمية وتكون تتعدى او تنتقص من حقوق الموظفين العمومين حيث نصت المادة (١٤/ب) من قانون ديوان المظالم على ما يلي (أ)" يحق لاي متضرر من أي من قرارات الادارة العامة او الاجراءات او الممارسات او افعال الامتناع عن أي منها ان يتقدم بالشكوى في مواجهة الادارة العامة امام الديوان وفقا للاصول والاجراءات المبينة في القانون" .

أما بالنسبة إلى تحقيق الاهداف والوسائل المتبعة في كل من المركز الوطني لحقوق الانسان وديوان المظالم فانه قد تحدد بموجب القانون لكل منها اهدافه ووسائل تنفيذ او تحقيق الغايات المرجوة منها . فقد حددت المادة (٥) من قانون المركز الوطني لحقوق الانسان اهداف ووسائل واساليب تحقيق غاياته فقد جاء نصها كما يلي(م ٥) يعمل المركز على تحقيق اهدافه بالوسائل والاساليب التالية(أ) " التحقق من مراعاة حقوق الانسان في المملكة لمعالجة أي تجاوزات او انتهاكات لها ومتابعة اتخاذ الاجراءات اللازمة لهذه الغاية بما في ذلك تسويتها او احالتها إلى السلطة التنفيذية او التشريعية او المرجع القضائي المختص لايقافها وازالة اثارها " نلاحظ هنا ان القانون اعطى المركز عدة خيارات لحل أي من التجاوزات او الانتهاكات بحيث يجوز للمركز ان يحل التجاوز ضمن قانونه او احالته إلى السلطة التشريعية او إلى القضاء المختص وهذا يعني انه يملك عدة خيارات وسلطة تقديرية واسعة تمكنه من ايجاد الحلول بكافة الطرق.

بينما نجد ان ديوان المظالم لا يتمتع بكل هذه الوسائل التي يستطيع المركز اللجوء اليها لحل الانتهاكات او انحراف السلطة الادارية في صلاحيتها التقديرية الواسعة او اهمال السلطة الادارية او خطأ أي من الموظفين العمومين بحق الاخرين . فقد نصت المادة (١٥/د) " اذا لم تقم الجهة المشكو منها بالرد على مذكرة الرئيس خلال المدة المحدده في الفقرة (ج) من هذه المادة او رفضت او امتنعت عن تزويده بأي من الوثائق أو المعلومات التي طلبها فللرئيس مخاطبة رئيس الوزراء وذلك لاتخاذ الاجراءات اللازمة." ويرى الباحث ان القانون لم يعط رئيس الديوان أي صلاحيات اخرى سوى مخاطبة رئيس الوزراء ووضع الموضوع بين يديه وهو يتخذ الاجراء اللازم. وقد نصت المادة(٥) من قانون المركز الوطني على وسائل أخرى لتنفيذ غايته .فقد نصت الفقرة (ب) من المادة (٥) على ما يلي :

أ. السعي لتدريس مبادئ حقوق الانسان في مستويات التعليم المختلفة.

ب. اعلان المواقف واصدار البيانات المتعلقة بقضايا حقوق الانسان في المملكة.

ج. اجراء الدراسات والبحوث القانونية والسياسية والاجتماعية والتربوية والفكرية المتعلقة باهداف المركز .

د. عقد المحاضرات والندوات والمؤتمرات المتعلقة باهداف المركز.

ه. تنظيم الدورات التدريبية والحلقات الدراسية والتثقيفية.

و. اصدار البيانات والنشرات والمطبوعات الدورية وغير الدورية .

ز. الاسهام في البرامج والندوات والحوار التلفزيوني والاذاعي وفي اعداد الصحف .

ح. تبادل االمعلومات والخبرات مع الجمعيات والمنظمات الوطنية والعربية والاسلامية.

ط. وضع التوصيات وتقديم الاقتراحات اللازمة لصون حقوق الانسان في المملكة.

ي. انشاء قاعدة للبيانات المتعلقة باهداف المركز.

ك. اقتراح التشريعات ذات العلاقة باهداف المركز.

بناء على نظرة سريعة لكل هذه الوسائل نجد ان المركز الوطني لحقوق الانسان يتمتع بامتيازات عالية ومتعددة لتحقيق اهدافه ، ولعل من اهم هذه الامتيازات ما جاء في الفقرة (ل) من هذه المادة اقتراح

التشريعات اللازمة لتحقيق اهدافه[1] ، اما ديوان المظالم فنجد انه قد وردت وسائل تنفيذ غايته واهدافه في نص المادة(٩/أ) من تعليمات ديوان المظالم . حيث جاء كما يلي:

المادة(٩) تقييم الشكوى والتحققات الاولية.

(أ) في حال قرر الرئيس قبول الشكوى والنظر فيها تقوم دائرة التحقق باتخاذ الاجراءات التالية :

١."مخاطبة الادارة العامة (الجهة المعنية) بموجب مذكرة تتضمن ابلاغها بالشكوى المقدمة ضدها مرفقة بنسخة منها وطلب ردها على الشكوى ...".

٢.مخاطبة الموظف المعني مباشرة بالتدابير موضوع الشكوى (ان لزم الامر) وابلاغه بالشكوى وطلب الرد والاستيضاح منه خلال المدة المحددة...

٣.للرئيس او من يفوضه زيارة الادارة العامة المعنية في أي وقت للاطلاع على جميع الوثائق والاوراق لديها واللازمة لقيام الديوان بمهامه.[2]

ونلاحظ ان وسائل الديوان محددة ومقيدة باجراءات لا ترقى إلى ابسط متطلبات أي جهة رقابية داخلية في أي وزارة او هيئة وهذا مما لا يساعد على تنفيذ غايات الديوان واهدافه.

المطلب الخامس

تقويم عمل ديوان المظالم .

مما لا شك فيه ان ديوان المظالم تم انشاؤه ليلعب دورا هاما في حماية حقوق من يقع عليهم حيف وظلم والحفاظ عليهم من تعدي الاخرين ، ويبرز ذلك من خلال انجازات الديوان، فقد حقق ديوان المظالم عدد من الانجازات في ايجاد حلول لبعض شكاوي التظلم نورد منها ما تم الوصول اليه من دراسة الشكاوي

---

[1] - انظر نص المادة(٥) من قانون المركز الوطني لحقوق الانسان.

[2] - انظر نص المادة (٩ / أ) من تعليمات ديوان المظالم .

لشهر تشرين الثاني من عام ٢٠٠٩ وبسبب عدم صدور تقرير رسمي لنهاية العام وبسبب سرية التقارير السنوية وكذلك بسبب حداثة انشاء هذا الديوان نورد تفصيلات من شكاوي لشهر تشرين الثاني .

أولا انجازات ديوان المظالم .

ملخص مؤشرات التقرير الشهري لشهر تشرين الثاني / ٢٠٠٩ في نقاط[١]

ملخص تقرير شهر تشرين الثاني / ٢٠٠٩

- عدد التظلمات الواردة في شهر تشرين الثاني / ٢٠٠٩ م (١١٨) تظلم ، بانخفاض مقداره (٣٨,٥%) عن شهر تشرين اول .
- عدد التظلمات الواردة في شهر تشرين الثاني / ٢٠٠٩ من الذكور (٩٢) تظلم .
- عدد التظلمات الواردة في شهر تشرين الثاني / ٢٠٠٩ م بالبريد (٥١) تظلم ، باليد (٦٦) تظلم ، بالفاكس تظلم واحد .
- تم احالة (١) تظلم لدائرة التحقيقات خلال شهر تشرين الثاني / ٢٠٠٩ م.
- متوسط عدد التظلمات الواردة في اليوم في شهر تشرين الثاني / ٢٠٠٩ م (٧,٤) شكوى ، مقابل (٩,١٤) شكوى في شهر تشرين الاول .

انواع التظلمات الواردة :

* عدد التظلمات المتعلقه بطلب التعيين (١٤) تظلم .
* عدد التظلمات المتعلقه بطلب مساعده (٢) تظلمين.
* عدد التظلمات المتعلقه باعفاءات ماليه او تعويضات (٦) تظلمات.
* عدد التظلمات المتعلقه بالخدمات او تحسينها (٥) تظلمات .
* عدد التظلمات المتعلقه بتعديل وظيفى (٣) تظلمات .
* عدد التظلمات المتعلقه بالاعتراض على حكم قضاني (١٢) تظلم .

[١] - تم الحصول على هذا الملخص من قسم الدراسات في ديوان المظالم .

* عدد التظلمات من قرار اداري متخذ (٧٠) تظلم .

الاجراءات المتخذة :

* عدد التظلمات التي انتهت بالحل الرسمي (١) تظلم.

* عدد التظلمات التي رفضت وردت (٤٥) تظلم .

* عدد التظلمات التي رفضت شكلا (٢٨) تظلم .

* عدد التظلمات التي ردت مع التوضيح (١١) تظلم .

* عدد التظلمات التي انتهت بعدم الاحقيه تظلم واحد .

* عدد التظلمات التي قدم بها ارشاد (٥) تظلمات.

* عدد التظلمات التي مازالت قيد المتابعه الرسميه تظلمين.

* عدد التظلمات التي لا زالت قيد الدراسه والتحقيق الاولي (٧٠)تظلم .

توزيع التظلمات

* وزارة التربية والتعليم (١٦) تظلم .

* ديوان الخدمة المدنيه (١١) تظلم .

* وزارة العدل ووزارة الداخليه (١٠) تظلمات لكل منهما

* الأمن العام د (٩) تظلمات .

* القوات المسلحه (٩) تظلمات .

تظلمات الاناث

* عدد تظلمات الاناث المتعلقه بطلب التعيين (١١) تظلم.

* عدد التظلمات المتعلقه بالخدمات او تحسينها تظلمين.

* عدد التظلمات المتعلقه بتعديل وظيفي تظلمين .

* عدد التظلمات من قرار اداري متخذ (١٠) تظلم .

* عدد تظلمات الاناث المتعلقه بسوء معاملة موظف عام تظلم .

تتوزع تظلمات الاناث في شهر تشرين الثاني / ٢٠٠٩ م على ديوان الخدمه المدنية (١٠) تظلمات ، وزارة التربية والتعليم(٥) تظلمات ، وزارة التنميه الاجتماعيه (٢) تظلم ، جامعة العلوم والتكنولوجيا ، وزارة السياحة والاثار ، وزارة الصناعة والتجاره ، وزارة العدل ، وزارة الزراعة ، دائرة الاراضي والمساحه ، المجلس الاعلى للشباب و أمانة عمان الكبرى تظلم واحد لكل منها

احصائيات اجمالية تراكمية

* اجمالي التظلمات الوارده لغاية لنهاية شهر تشرين الثاني / ٢٠٠٩ م (٢٥٤٣) تظلم.
* عدد التظلمات المتعلقه بطلب التعيين (٣١٩) تظلم .
* عدد التظلمات المتعلقه بطلب مساعده (١٢٧) تظلم .
* عدد التظلمات المتعلقه باعفاءات ماليه او تعويضات (١٢٥) تظلمات.
* عدد التظلمات المتعلقه بالخدمات او تحسينها (٥) تظلمات .
* عدد التظلمات المتعلقه بتعديل وظيفي (١٧٧) تظلمات .
* عدد التظلمات المتعلقه بالاعتراض على حكم قضائي (١١١) تظلم.
* عدد التظلمات من قرار اداري متخذ (١٢٦٠) تظلم .
* عدد التظلمات المتعلقه بسوء معاملة موظف عام (٥٨) تظلم.
* عدد التظلمات المتعلقه بالترتيب التنافسي (١٢) تظلم .
* عدد التظلمات المتعلقه من افراد او جهات خاصه (٩٣) تظلم.

الاجراءات المتخذة

* عدد التظلمات التي انتهت بالحل الرسي (٧٦) تظلم .

* عدد التظلمات التي رفضت وردت (٤٥) تظلم .

* عدد التظلمات التي رفضت شكلا (١١٣٣) تظلم .

* عدد التظلمات التي ردت مع التوضيح (٢٩٠) تظلم.

* عدد التظلمات التي انتهت بعدم الاحقيه (٨٠) تظلم .

*عدد التظلمات التي قدم بها ارشاد (٨٥) تظلم .

* عدد التظلمات التي مازالت قيد المتابعه الرسميه(٣١٤) تظلم.

* عدد التظلمات التي لا زالت قيد الدراسه والتحقيق الاولي (٤٢٦) تظلم.

* عدد التظلمات التي انتهت بالحل الودي (٨٥) تظلم .

* عدد التظلمات التي قامت بها توصيه لوجود خطا اداري متخذ (١٦) تظلم.

* عدد التظلمات التي تم حفظها (٢٨) تظلم .

* التظلمات التي تم سحبها (١٠) تظلمات .

ثانيا المعوقات التي تواجه عمل ديوان المظالم .

١ – ضعف قانون ديوان المظالم وعجزه وقصوره في بعض المواد عن ردع الجهات الادارية او الافراد عن التعدي على حقوق الاخرين .

٢ – ارتباط الديوان بالسلطة التنفيذية وعدم حصانة الرئيس من العزل والملاحقة .

٣ – حداثة نشأة الديوان وعدم توافر الخبرات اللازمة فيه .

٤ – قلة عدد الموظفين بكافة فئاتهم وعدم انتشاره شعبيا .

٥ – عدم ملائمة موقعه مع معظم الناس ، وعدم سعته .

٦ – عدم وجود نصوص تعاقب الجهات غير المتعاونة مع الديوان وتوجيهاته.

٧ – تعارض صلاحيات الديوان مع كثير من الجهات الاخرى مثل محكمة العدل العليا ، المركز الوطني لحقوق الانسان ، بالاضافة لهيئة مكافحة الفساد وديوان المحاسبة .

٨- عدم الفهم الصحيح للاختصاص مهام الديوان ، والجهل بالقوانين من البعض، حيث يبين التقرير تقديم تظلمات من بعض الفئات بالقرارات القضائية للمحاكم، وكأن سلطة الديوان فوق سلطة القضاء، مما يسبب كثرة للشكاوي المرفوضة.

الخاتمة

وبعد ان تناولنا في هذه الدراسة ظاهرة الفساد الاداري والمالي ، نطلق العنان لبصرنا مرة تلو الاخرى ليرتد لنا ، ليقول ان ما رآه وعكسه على اجزاء من خلايا ادمغتنا ، ليس بالضرورة هي الحقيقة الجلية التي لا منازع فيها ، بل هي وجهة نظر او رؤيا من زاوية معينة قد تلامس الواقع والحقيقة او قد تجانب الصواب

وخلصنا من هذا البحث الى ان الفساد ظاهرة اجتماعية ازلية وجدت مع وجود الانسان ، وان الفساد بكافة مظاهره وصوره واشكاله ، يشكل عقبة كأداء تعرقل كافة الجهود الرسمية والشعبية الباحثة عن التطور الاجتماعي والاقتصادي والديمقراطي وحتى السياسي ، ويضع العصي في دواليب التنمية المجتمعية بمفهومها الشامل ، ويهدد امن واستقرار المجتمعات البشرية ، وينزع الثقة بين افراد المجتمع وبين القائمين على تيسير امورهم العامة.

ومنذ وجود الفساد وجدت جهود حثيثة لمكافحته منذ القدم حتى عصرنا الحالي ، ولقد تم انشاء ديوان المحاسبة الاردني استجابة لنص المادة (١١٩) من الدستور الاردني ليكون احد ادوات الرقابة المالية العليا على ايرادات ونفقات الدولة بحيث تتوائم مع الانظمة والقوانين ، وكذلك جاء انشاء هيئة مكافحة الفساد استجابة لالتزام الاردن بالانضمام الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ ، وفي عام ٢٠٠٨ تم انشاء ديوان المظالم ليكون رديف لهذه الاجهزة والهيئات في مكافحة هذا الشر ، والذي يتفوق في خطورته على الارهاب بكل اشكاله ، بل انني اعتقد ان الارهاب جزء او صورة من صور الفساد .

وقد وضحت قوانين هذه الهيئات الثلاثة مع الاختلافات الموجودة فيها ، كيفية تشكيلها واختصاصاتها وسندها القانوني وآلية عملها .

النتائج

وقد توصل الباحث من خلال هذا البحث الى جملة من النتائج :

١ - ان قانون كل من ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم جاءت قاصرة عن ان تكون رادعة بما يكفي وتكون سد منيع امام الفاسدين ، وان القوانين لم تأت منسجمه مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد .

٢ – ان هذه الجهات الرقابية مرتبطة بالسلطة التنفيذية بشكل مباشر ، مع العلم ان هذه الاجهزة من اول اولوياتها مراقبة اداء هذه السلطة التنفيذية بصفتها المسؤولة عن ادارة امور الدولة ، وتستطيع هذه السلطة انهاء خدمات أي من رؤساء هذه الاجهزة الرقابية.

٣ – ان صلاحيات الاجهزة الرقابية والمعنية بمكافحة الفساد لا تمتد لتشمل كافة اوجه الايرادات والنفقات التي تقوم بها اجهزة الدولة والمؤسسات شبه الرسمية .

٤ – لم توضع النصوص التشريعية لحماية ومكافأة الشهود والمبلغين عن حالات الفساد ، ولا يوجد نصوص تشجع مثل هذه الاعمال من قبل الاشخاص العاديين وفي القطاع الخاص.

٥ – لم تبذل الاجهزة الرقابية العناية الكافية في نشر الوعي بين الناس بخطورة الفساد المدمرة على الاقتصاد الوطني ، وبالتالي الاذى الذي يصيب الجميع ، والاهتمام بموضوع المحاربة الوقائية للفساد قبل وقوعه .

٦ – التداخل في بعض الصلاحيات والواجبات لهذه الاجهزة .

٧ – ان سرية التقارير السنوية عن الفساد، وعدم النشر يجعل الثقة بهذه الاجهزة من قبل العامة محل سؤال وعدم الاهتمام بما تقوم به الاجهزة المعنية بمكافحة الفساد .

٨ – ان هيئة مكافخة الفساد وديوان المظالم حديثة التجربة وقليلة الخبرة في ملاحقة الفساد ، وكذلك لا تملك الاعداد الكافية من الكوادر البشرية .

التوصيات

ولقد توصل الباحث الى عدد من التوصيات نعتقد ان الاخذ بها سيعزز من دور هذه الاجهزة المعنية بمكافحة الفساد باشكاله كافة :

١ – اعادة النظر بجهة ارتباط الجهات الثلاثة وبخاصة هيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم بحيث تكون مستقلة استقلال تاماً عن سلطات الدولة الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية ، وان يكون ارتباطها مباشرة مع جلالة الملك .

٢ – اخضاع المساهمات والمنح الدولية والقروض لرقابة ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد حيث ان هذه المنح ذات اثر كبير على الاقتصاد الوطني سلبا او ايجابا .

٣ – اعادة النظر بقوانين الاجهزة المختصة بمكافحة الفساد لكي تتوائم مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ولكي تكون اكثر تشدد مع حالات الفساد ، ومحاولة ايجاد محاكم خاصة بالفساد .

٤ – منح رؤساء الجهات الثلاث وموظفيها التنفيذيين حصانة ضد العزل والملاحقة تمكنهم من اداء مهامهم دون خوف او خشية من أي جهة كانت ، وذلك على غرار الحصانات الممنوحة لاجهزة وهيئات مكافحة الفساد في دول العالم ، وذلك انسجاما مع نص المادة (٣٠) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد .

٥ – ايجاد نصوص واضحة في تشريعات الهيئة والدواوين لمعاقبة الجهات الادارية والرسمية عن عدم الامتثال او الرد على توجيهات واستيضاحات الجهات الرقابية في الاوقات الحددة بالقانون.

٦ – النص صراحة في قانوني ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد على اختصاصهما بتلقي الشكاوي من المواطنين باعتبار الشكوى احدى اهم مصادر المعلومات .

٧ – النص صراحة في قوانين الجهات الرقابية على حماية الشهود والخبراء والمبلغين عن حالات الفساد وايجاد مكافئات مالية لهم وذلك انسجاما مع نص المادة (٣٢) والمادة (١٣) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد .

٨ – التوجه نحو تعزيز النزاهة والشفافية والوضوح وعدم الاختباء خلف السرية لتكون مكافأة للفاسدين بدل فضحهم لتكون من عقوبات الفساد ، وان تنشر التقارير السنوبة والدورية بكافة الوسائل المتاحة.

٩ – الاهتمام بوسائل الوقاية من الفساد ونشر الوعي نحو خطورة الفساد وضرره الذي يصيب الجميع بلا استثناء من الدولة والشعب حتى تكون محاربة الفساد مسؤولية وطنية يتحملها الجميع.

١٠ – النص في قانون هيئة مكافحة الفساد على ان بحثها في مشروعية أي قرار اداري يوقف مدة الطعن بهذا القرار كي لا يتحصن بمضي الوقت .

١١ – اعتماد نصوص قانونية تضمن حق المتضررين من افعال الفساد بالمطالبة بالتعويض سواء كانوا هيئات او افراد او دول .

١٢ – اعادة النظر بنص الفقرة (د) من المادة (٤) في قانون هيئة مكافحة الفساد (مكافحة اغتيال الشخصية) حيث انها تحمل اكثر من معنى ومن تفسير ، وقد تكون حماية للمفسدين والمتنفذين .

ABSTRACT

Addressed in this communication issue is of importance and seriousness of fighting the administrative and financial corruption in the light of legislation Jordanian comparative study of the United Nations Convention against Corruption، with a view to a statement adapted and efficacy of these laws in the fight against corruption and fight it، as well as its compatibility with the UN Convention against Corruption، as well as case indicate whether to add these laws and

agencies and government offices again in the light of legislation on the one hand، and in the light of practice، on the other compared the efforts made by the State and the successive Jordanian governments than previous attempts to combat corruption، and the statement of the cooperation of administrative agencies of public and private with the relevant agencies to combat corruption through the guidance and comments and queries، The study was divided into three sections، addressing First research the role of the Audit Bureau in the fight against corruption، in the second، the role of anti-corruption body in the fight against corruption، and in the third discuss the role of Ombudsman in the fight against corruption and match them with the United Nations Convention against Corruption.

And concluded the message to the set of results was most important that these agencies involved in combating corruption trace directly to the executive branch، and this reduces their effectiveness، as well as the laws are deficient in some material and non-conformity with the UN Convention against Corruption، and finally we assume a number of recommendations to address what we believe It's weaknesses and shortcomings in the laws and mechanisms of action and application.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المصادر

١. القرآن الكريم.

٢. الحديث النبوي الشريف.

أ- أحمد بن حنبل أبو عبد الله الشيباني، مسند أحمد بن حنبل، مؤسسة قرطبة ،مصر، الجزء الثاني ص ٣٨٧.

ب- القرطبي، أبو الحسن ، علي بن خلف بن عبد الملك بن بطال ،شرح صحيح البخاري لأبي بطال ، مكتبة الرشيد،السعودية، الرياض،تحقيق ياسر إبراهيم ط٢،ج٢ص٥٥٧.

٣. الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته.

٤. قانون ديوان المظالم رقم (١١) لسنة (٢٠٠٨)

٥. تعليمات رقم (١) لسنة (٢٠٠٩) لديوان المظالم.

٦. قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣.

٧. قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.

٨. قانون العقوبات الأردني رقم (١٦)لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

٩. قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ .

١٠. القانون المدني الأردني رقم(٤٣) لسنة ١٩٧٦.

١١. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

١٢. قانون المركز الوطني لحقوق الإنسان رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٦.

١٣. قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢.

ثانيا: الكتب والمراجع

١ - .إبراهيم علي عبد الله إبراهيم وأنوار العجارمة ، مبادئ المالية العامة – دار صفاء للطباعة وللنشر والتوزيع الطبعة الأولى ١٩٩٣ .

٢ - ا.د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة – منشاة المعارف بلا طبعه ,٢٠٠٤

٣ - الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي – الإحكام السلطانية والولاية الدينية – منشورات المجمع العلمي – ٢٠٠١ – تحقيق د. محمد جاسم الحديثي.

٤ - .العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور الإفريقي المصري – لسان العرب . المجلد الثالث ، دار صادر بيروت – بدون سنة نشر .

٥ - .أبو القاسم جار الله محمود بن عمر بن احمد الزمخشري – أساس البلاغة – الجزء الثاني – دار الكتب العلمية – الطبعة الأولى ١٩٩٨ بيروت

٦ - د. احمد رشيد – نظرية الإدارة العامة – العملية الإدارية في الجهاز الإداري ، دار النهضة العربية – الطبعة الثانية – ١٩٧٢ .

٧ - .القاضي احمد سعيد المومني – قضاء المظالم – الطبعة الأولى – ١٩٩١ – جمعية عمال المطابع التعاونية / عمان

٨ - .بلال أمين زين الدين – ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية التشريع المقارن – دار الفكر الجامعي – الطبعة الأولى – ٢٠٠٩

٩ - جرجس يوسف طعمة – مكانه الركن المعنوي في الجرائم ألاقتصاديه – دراسة مقارنة – المؤسسة الحديثة للكتاب – طرابلس – لبنان ٢٠٠٥٠ بلا طبعه .

١٠ - جير يمي بوب / كتاب المرجعية/ الشفافية الدولية –مواجهة الفساد عناصر بناء نظام النزاهة الوطني / إعداد باسم سكجها ،مكتبة الثقافة العربية ٢٠٠٢.

١١ - .اللواء الدكتور حسنين المحمدي بوادي،الفساد الإداري لغة المصالح —– دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية – ٢٠٠٨.

١٢ - .د. حمدي عبد المنعم – ديوان المظالم . الطبعة الأولى – ١٩٨٣ –دار الشرق – بيروت.

١٣ - د. حمدي القبيلات – انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب دراسة مقارنة – دار وائل للنشر – الطبعة الأولى – ٢٠٠٣ .

١٤ - .د. حمدي القبيلات – الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية – دار الثقافة – الطبعة الثانية ٢٠١٠ .

١٥ - .د. حمدي القبيلات – القانون الإداري – الجزء الثاني – دار وائل للنشر – الطبعة الأولى ٢٠١٠.

١٦ - د. رمسيس بهنام – قانون العقوبات – جرائم القسم الخاص – منشأة المعارف للنشر – الإسكندرية الطبعة الأولى – ١٩٩٩.

١٧ - د.سليمان محمد الطماوي، الفضاء الإداري – الكتاب الثالث، قضاء التأديب دار الفكر العربي ،١٩٧٩ .

١٨ - . د.سليمان محمد الطماوي. القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الإحكام ، دار الفكر العربي،١٩٧٧

١٩ - . د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري –الكتاب الأول ،قضاء الإلغاء –دار الفكر العربي ١٩٧٦

٢٠ - د. سليمان محمدالطماوي – السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي – دار الفكر العربي ،١٩٦٧

٢١ - د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي – مطبعة جامعة عين شمس الطبعة الخامسة ١٩٨٦ .

٢٢ - د.عامر الكبسي – الفساد والعولمة تزامن لا توأمه – المكتب الجامعي الحديث ٢٠٠٥

٢٣ - د. عادل العلي – المالية العامة والقانون المالي والضريبة – الجزء الأول – مكتبة الجامعة – وإثراء للنشر والتوزيع – الطبعة الأولى،٢٠٠٩.

٢٤ - د. عبد الرؤوف جابر – دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا منشورات الحلبي – الطبعة الأولى – ٢٠٠٤ .

٢٥ - . عبدالرؤوف جابر، دور رقابه ديوان المحاسبة – دراسة قانونية مقارنة، دار الثقافة – الطبعة الأولى – عمان،١٩٩٧.

٢٦ - عبد الكريم عبد الله المومني – الإصلاح والتطوير الإداري في المؤسسة التربوية – الطبعة الأولى المكتبة الوطنية ٢٠٠١

٢٧ - د.السيد علي شتا – الفساد الإداري ، ومجتمع المستقبل،مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية الطبعة الأولى ١٩٩٩ .

٢٨ –

د. علي خطار شطناوي – الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر الطبعة الأولى ٢٠٠٣.

٢٩ - د. علي خطار شطناوي – موسوعة القضاء الإداري (جزء ٢) الطبعة الأولى دار الثقافة، عام ٢٠٠٤

٣٠ - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود – الفساد والإصلاح – منشورات اتحاد الكتاب العرب – دمشق ٢٠٠٣ بلا طبعة .

٣١ - فهمي محمود شكري – الرقابة المالية العليا – دار مجد لأوي – عمان – بلا تاريخ نشر وبلا طبعه.

٣٢ - فيتوتانزي،في الفساد ،النشاطات الحكومية والأسواق – ورقة عمل لصندوق النقد الدولي آب/١٩٩٩ منشور في كتاب المرجعية الفساد الدولية جريمي بوب إعداد باسم سكجها ٢٠٠٢

٣٣ - .د. كامل السعيد – شرح قانون العقوبات الأردني – الجرائم المضرة المصلحة العام الطبعة الأول، ١٩٩٧، بلا دار نشر .

٣٤ - .د. ليلى تكلا ،الامبو دسمان ،دراسة تحليله مقارنة لنظام المفوض البرلماني، مكتبة الانجلو المصرية ،١٩٧١ .

٣٥ - العلامة مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادى،القاموس المحيط ،الطبعة السادسة ، مؤسسة الرسالة،١٩٩٨.

٣٦ - د. محمد احمد المشهداني ،شرح قانون العقوبات ،القسم الخاص ، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ،عام ٢٠٠١ .

٣٧ - د. محمد رسول العموري ،الرقابة المالية العليا ،دراسة مقارنة منشوراه الحلبي ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٥ .

٣٨ - د.محمد زكي أبو عامر ، قانون العقوبات ،الجزء الأول ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، الدار الجامعية الإسكندرية ،١٩٨٣،بلا طبعة .

٣٩ - د. محمد مصطفى سليمان،حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري،الدار الجامعية، مصر،٢٠٠٦بلا طبعه.

٤٠ - د. محمد عبد الغني حسن هلال ، مقاومة ومواجهه الفساد ،مركز تطويرالإداري (٢٠٠٦،٢٠٠٧).

٤١ - د. محمود محمود مصطفى ، الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن ، الجزء الأول ، الإحكام العامة ،دار مطابع الشعب ، الطبعة الأولى ،١٩٦٣ .

٤٢ - مصطفى حسين سلمان، المالية العامة ، دار المستقبل للنشر والتوزيع ،بلا طبعه ،عمان ١٩٩٠ .

٤٣ - د. مفلح عواد القضاة ، البينات في المواد المدنية التجارية ، دار الثقافة، الطبعة الأولى ،٢٠٠٧.

٤٤ - د. نواف كنعان ،القانون الإداري ،الكتاب الأول ، دار الثقافة للنشر، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، لعام ,٢٠٠٦

٤٥ - د. نواف كنعان ، القضاء الإداري ، دار الثقافة للنشر ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٦.

٤٦ - د. وسيم نقولا أبو سعد ، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي ،الطبعة الأولى، ٢٠٠٧.

٤٧ - . ديوان المحاسبة التقرير السنوي ، عمان ، ٢٠٠٨.

٤٨ - . هيئة مكافحة الفساد ، التقرير السنوي عمان ، ٢٠٠٨.

ثالثا : الأبحاث

١ - د. أيمن هلسة – بحث غير منشور – بعنوان نبذة عن ديوان المظالم

٢ - .حسن أبو حمود، الفساد ومنعكساته الاقتصادية الاجتماعية ، مجلة جامعة دمشق المجلد ١٨،العدد الأول ٢٠٠٢ م .

٣ - د.حمدي القبيلات – مكافحة الفساد في ضوء قانون مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ – دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد – (بحث) منشور ،مجلة دراسات الجامعة الأردنية – مجلد ٣٥ عدد ٢ – ٢٠٠٨ عمادة البحث العلمي .

٤ - . د. مازن ليلو راضي – نظام لامبود سمان أو المفوض البرلماني – مجلة القادسية مجلد ٣ عدد,٢

٥ - .منفذ محمد داغر – علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفين الحكومة ومنظماتها –دراسات إستراتيجية –تصدر عن مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية العدد (٦٠) الطبعة الأولى (٢٠٠١) .

رابعا : المواقع الالكترونية

1 – www.arabic.cnn.com،

2- www.edaleh.com،

3- www.Aci.org.jo/news،pege.

4- www.nscoyemen.com،

5- www. Transparency.jo.org،